دراسات في مسؤولية
رئيس الدولة

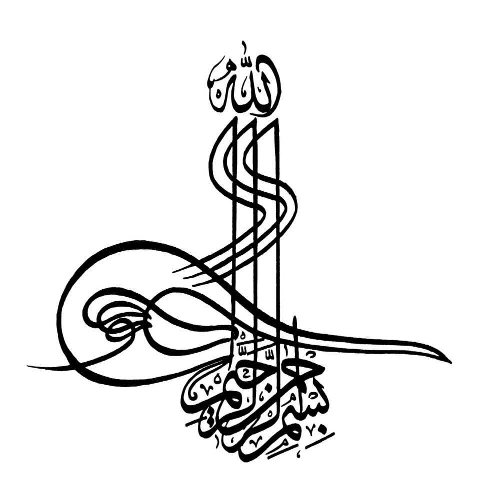
دراسات في مسؤولية

رئيس الدولة

تأليف

الدكتور رافع خضر صالح شبَّر

أستاذ القانون العام



هوية الكتاب

عنوان الكتاب: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة

المؤلف: د. رافع خضر صالح شُبَّر

صاحب الامتياز: محمد صادق الهاشمي

الطبعة: الأولى

عدد صفحات الكتاب: ٣١٢

الإخراج والمتابعة الفنية: السيد عبد الله الهاشمي

عدد النسخ المطبوعة: ١٠٠٠ نسخة

المطبعة: البينة

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

المقدمة

لا نغالي إذا قلنا إن موضوع مسؤولية رئيس الدولة كان ولا يزال من أبرز الموضوعات. بل أشدها تعقيدا في التنظيم الدستوري والقانوني والممارسة والتطبيق العملي. فهو من أهم موضوعات القانون الدستوري، لأنه يتعلق برمز الدولة وأسمى منصب فيها، وقمة جهازها التنفيذي.

ومن حيث التنظيم الدستوري، فقد أحاط المشرع مركز رئيس الدولة بأهمية كبيرة وأناط به سلطات واسعة، وأخضعه للمسؤولية.

ومنذ صدور دستور العراق عام ٢٠٠٥، وتبنيه قواعد مسؤولية رئيس الدولة، فقد شرعت بالبحث في مسوغات المسؤولية وإجراءاتها.

وتولدت فكرة هذا الكتاب بعد أن أنجزت ثلاث دراسات تتعلق بالأسباب الموجبة لمسائلة رئيس الدولة والنظام الإجرائي لاتهامه ومحاكمته.

حيث خصصت الدراسة الأولى لبحث مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، وعرضت في الدراسة الثانية لمضمون انتهاك

الدستور المنسوب لرئيس الدولة، فيما أفردت الدراسة الثالثة لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعين.

الدكتور رافع خضر صالح شُبَّر

٤ / نيسان / ٢٠٠٩

بغداد

الدراسة الأولى

مضمون الخيانة العظمى

المنسوبة لرئيس الدولة

المقدمة

موضوع البحث:

غدا مبدأ «اقتران السلطة بالمسؤولية» مستقراً في الأنظمة المعاصرة. ومفاد هذا المبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فمن يمارس السلطة، لابد أن يخضع للمسؤولية. وهذا التلازم بين السلطة والمسؤولية، يعتبر عاملاً حاسماً، لتأسيس نظام الحكم في الدولة، والذي بدوره، يعتبر أساساً لتطوير المجتمع في كافة المجالات: القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ورغم شيوع هذا المبدأ، فإنه يتعذر تحقيقه على النحو الأمثل، في الأنظمة الدستورية، خاصة فيما يتعلق بدرجة التوازن المفترض وجوده، بين سلطة رئيس الدولة، والمسؤولية التي يتعيين أن تترتب عليها.

لذلك، فقد حاول واضعو الدساتير في النظم الجمهورية، تحقيق التوازن بين سلطة وحصانة رئيس الدولة ومقتضيات تقييد السلطة وتحديد المسؤولية. وذلك من خلال، تطوير قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة، وإدخال بعض الاستثناءات عليها.

ومن هذا المنطلق، أجازت الدساتير، زوال الحصانة الرئاسية، في

حالة إتيان رئيس الدولة لأفعال تنضوي تحت «الخيانة العظمى *HIGH TREASON*».

وتأسس هذا المنهج الدستوري في عدد من الوثائق الدستورية التي نصت على عدم مسؤولية رئيس الدولة، واستثنت من ذلك، حالة الخيانة العظمى.

مشكلة البحث:

تعد حالة الخيانة العظمى، من أكثر الاستثناءات، التي ورد النص عليها في الدساتير المعاصرة.

ويثير موضوع الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، إشكاليات عدة:

الأولى: تتعلق بعدم الوضوح والغموض في النصوص الدستورية، وهو ما يعد عيباً في الصياغة القانونية والدستورية. حيث يكتنف الدساتير غموض بشأن تحديد طبيعة الخيانة العظمى ومضمونها.

الثانية: تتعلق ببعض جوانب النقص والقصور في تنظيم الأحكام الدستورية الخاصة بالمحتوى الموضوعي للخيانة العظمى والأفعال والعناصر التي تدخل في تكوينها، وكذلك إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة والآثار المترتبة عليها.

الثالثة: تتصل بالواقع السياسي، فبالرغم من النص الصريح في الدستور على مسؤولية رئيس الدولة، إلاّ أن هناك صعوبات عملية تحول دون ذلك حيث أثبت الواقع العملي، أن ممثلي الشعب في البرلمان

ـ في بعض الدول ـ يُحجمون عن إصدار قانون يكمل ويفعل نصوص الدستور، وكذلك يُحجمون ـ في معظم الأحوال ـ عن تحريك مسؤولية رئيس الدولة، لاعتبارات متعددة.

خطة البحث:

سوف نقتصر في البحث على دراسة مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، في الأنظمة الجمهورية المعاصرة ـ وخاصة ـ العراق ومصر واليمن، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا. محاولين الوصول إلى تبيان التنظيم الدستوري، وتحليل الأحكام الدستورية المتعلقة بالخيانة العظمى.

وارتأينا تقسيم موضوع البحث على النحو التالي:

الفصل الأول: نتناول فيه، المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى. وذلك في **مباحث ثلاثة**: نخصص **الأول،** للتحديد الدستوري المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى. و**الثاني،** للتحديد الدستوري غير المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى. و**الثالث،** نعرض فيه لعدم التحديد الدستوري للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى.

الفصل الثاني: نتناول فيه، العناصر المكونة للخيانة العظمى. وذلك في **مباحث ثلاثة**: نخصص **الأول،** للانحراف في أداء الواجبات الدستورية. و**الثاني،** للمساس بالشخصية الداخلية للدولة. و**الثالث،** نعرض فيه للمساس بالشخصية الخارجية للدولة.

الفصل الأول

المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى

تبنت العديد من دول العالم، فكرة الحد من عدم مسؤولية رئيس الدولة، وضمنتها في تشريعاتها الدستورية.

حيث قررت مسؤولية رئيس الدولة عن الأعمال الخطيرة، ومحاكمته عنها، وعبرت عن هذه الأعمال، بمصطلح «الخيانة العظمى *High Treason*»[1].

ولئن تأملنا التشريعات الدستورية في الدول التي أقرت مسائلة رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، نجد أن هذه التشريعات قد تباينت في المنهج الذي اتبعته في تحديد المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة المعارف، الأسكندرية، ١٩٩١، ص ٢١٤.

ومن أمثلة الدساتير المعاصرة التي أقرت مسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى: الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ (المادة ٩٠)، والدستور البلغاري لعام ١٩٧١ (المادة ١٠٣)، والدستور التركي لعام ١٩٨٢ (المادة ١٠٥)، والدستور الروسي لعام ١٩٩٣ (المادة ٩٣)، والدستور الجورجي لعام ١٩٩٥ (المادة ٧٥)، والدستور الأرميني لعام ١٩٩٥ (المادة ٥٧).

وبرز ذات الإتجاه في بعض الدساتير العربية، ومنها: الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (المادة ٦٠). والدستور المصري لعام ١٩٧١ (المادة ٨٥). والدستور الموريتاني لعام ١٩٩١، (المادة ٩٣).

د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٨، ص٢٢٣ ـ٢٤٩ـ٣٤٣.

العظمى. ويمكن تصنيفها إلى ثلاث:

المنهج الأول: التحديد بشكل مباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى. وهذا المنهج يكاد أن يكون منهجاً متفرداً، تحقق في بعض التشريعات الدستورية، وهي: الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، والدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨.

المنهج الثاني: التحديد بشكل غير مباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى. حيث أشارت بعض التشريعات الدستورية إلى حالة الخيانة العظمى، وأناطت بالسلطة التشريعية، إصدار قانون مكمل للدستور، يحدد محتوى الخيانة العظمى وماهيّة الأفعال المكونة لها. وتبنى هذا الإتجاه: الدستور المصري لعام ١٩٧١، والدستور اليماني لعام ١٩٩٤.

المنهج الثالث: عدم تحديد الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، وعدم تبيان ماهيّة وطبيعة الأفعال التي تدخل في تكوينها. وتبنت هذا ألنهج غالبية التشريعات الدستورية، ومن أبرزها؛ الدساتير الفرنسية للأعوام: ١٨٧٥ و١٩٤٦ و١٩٥٨. وسار في ذات الإتجاه، دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥[1].

---

(١) برز هذا النهج في الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٩٠؛ إذ أقر مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى في المادة (٦٠)، ولكنه سكت عن تحديد مضمون الخيانة العظمى.

لمزيد من التفصيل، أنظر:

د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط ٤، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٢، ص٣٣٥.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت،

ولدراسة هذه المناهج الثلاث نرى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: التحديد الدستوري المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى.

المبحث الثاني: التحديد الدستوري غير المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى.

المبحث الثالث: عدم التحديد الدستوري للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى.

١٩٨٣، ص ٥٢٦ـ٥٢٧.

د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، «القانون الدستوري»، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ١٥٩.

المبحث الأول

التحديد الدستوري المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى

تمت صياغة الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، في وثيقة الدستور بشكل صريح ومباشر، وحددت ماهيّة حالة الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، من خلال وضع قواعد دستورية، تتضمن الأحكام والمباديء المحددة لفكرة الخيانة.

ومن ثم، كان تحديد ما يعتبر فعلاً أساسياً، يدخل في تكوين الخيانة العظمى، أمراً محورياً ولازماً، لحسن تطبيق قواعد الدستور المنظمة لمسؤولية رئيس الدولة.

والدستور هو المرجع في تبيان معالم حالة الخيانة، فهو المصدر الأساس في التمييز بين ما يعتبر خيانة عظمى، وبين الحالات الأخرى والتي تثار فيها المسؤولية الرئاسية. مما يجعل لكل حالة نطاقها الخاص المميز.

فالدستور في تحديده للخيانة العظمى، يجري الموازنة الضرورية بين السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة، وبين حماية النظام الدستوري وشخصية الدولة.

وإذا نظرنا إلى التشريعات الدستورية المقارنة، يبرز أمامنا نموذجين رئيسين، هما: الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، والدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨.

حيث تبنى هذين الدستورين، معنى ضيق للخيانة العظمى، إذ قصرها الدستور الأمريكي على الأفعال الماسة بالشخصية الخارجية أو الدولية للدولة. بينما قصرها الدستور الفرنسي على الأفعال الماسة بالشخصية الداخلية للدولة.

وسنعرض للأحكام التي تضمنها هذين الدستورين، وذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الأمريكي.

المطلب الثاني: المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الفرنسي.

المطلب الأول:

المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الأمريكي

أشارت المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، في فقرتها الرابعة للأشخاص الخاضعين للمسؤولية، وفي مقدمتهم رئيس الجمهورية.

حيث نصت على أن: «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح أو جرائم كبرى، وأدينوا بمثل هذه التهم»[(١)].

ويتضح من هذا النص أن المسؤولية لا تقتصر على رئيس الجمهورية وحده، وإنما تشمل نائب رئيس الجمهورية والموظفين المدنيين للحكومة الاتحادية.

وأوضح الدستور حالات مسائلة رئيس الجمهورية وهي: الخيانة *Treason* والرشوة *Bribery* وغيرهما من الجنح والجرائم الكبرى *Other High Crimes and Misdemeanors*[(٢)].

وسيقتصر بحثنا على بيان الأحكام الدستورية المتعلقة بالمحتوى

---

(١) حول أمريكا، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، مقتبس من موسوعة *WORLD BOOK* (كتاب العالم)، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

(٢) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٢٦.

الموضوعي للخيانة العظمى، والمتعلقة برئيس الجمهورية.

فقد استخدم المشرع الدستوري، تعبير «الخيانة *Treason*»[١]. وتكفلت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور، تعريفها بالاتي:

«تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة، على شن الحرب ضدها، أو المولاة لأعدائها، وتقديم المعونة لهم. ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلاّ بناءً على شهادة شاهدين بوقوع العمل نفسه، أو بناءً على الاعتراف في محكمة علنية، وللكونغرس سلطة تحديد عقوبة الخيانة،...»[٢].

ويلاحظ أن الدستور قد حدد مفهوماً ضيقاً لجريمة الخيانة، قصره على طائفة من حقوق الدولة ومصالحها في المجال الدولي، فالخيانة تتحقق في جرائم أمن الدولة الخارجي.

---

(١) في التجربة الإنكليزية السابقة لصياغة الدستور الأمريكي، كان الإتهام يعتبر بمثابة إجراء سياسي، وكانت المخالفات الموجبة للإتهام عبارة عن جرائم سياسية. ويشير المؤرخ القانوني (بلاكستون)، إلى إن قانون الخيانة البريطاني لعام ١٣٥١، كان يميز بين «الخيانة العظمى *High Treason*» التي كانت تتمثل في عدم الولاء للمملكة، وبين «الخيانة الصغرى *Petit Treason*» والتي تمثلت في عدم الولاء للأشخاص وبصفة خاصة، الأشخاص الأعلى مستوى من المتهم.

(٢) والنص باللغة الإنكليزية، كما يلي:

١- *Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or, in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No Person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court.*

٢- *The Congress shall have Power to declare the Punishment of Treason, but no Attainder of Treason shall work Corruption of Blood, or Forfeiture except during the Life of the Person attainted.* "

ومضمونها يتمثل في عدم الولاء إلى الحكومة. وترتكب الخيانة عادة خلال فترة شن الحرب ضدها (أي الحكومة). وتشمل عدة حالات، هي: تقديم المساعدة أو التسهيلات إلى العدو، أو بالقيام بأعمال مناهضة تستهدف بصورة فعلية وعلنية إسقاط الحكومة من قبل أفراد من رعايا الدولة، أو محاولة تسليم الدولة إلى أيدي أجنبية[1].

وتضمن الدستور طائفتين من الأفعال، والتي تنضوي تحت مفهوم الخيانة العظمى، وتتمثل بالآتي:

أولاً: الولاء للعدو ومناصرته.

ثانياً: تقديم المساعدة والتسهيلات إلى العدو.

وأورد الدستور ضمانات قانونية، تحمي رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى.

فالحكم على رئيس الجمهورية بالإدانة بارتكاب الخيانة، يستلزم ـ وفقاً لأحكام الدستور ـ أن يتأسس على:

أ) شهادة شاهدين.

ب) الاعتراف في محاكمة علنية[2].

---

(١) جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المباديء الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة: هند البقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٨.

(٢) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٣٤٢.

المطلب الثاني

المعنى الضيق للخيانة العظمى وفقاً للدستور الفرنسي

تضمنت الوثائق الدستورية الفرنسية، نصوصاً تقرر، إن رئيس الدولة غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها لمباشرة مهامه كقاعدة عامة، باستثناء حالة الخيانة العظمى.

ومفاد ذلك، أن جميع مظاهر عدم مسؤولية رئيس الدولة، تتوقف في حالة الخيانة العظمى. وبناءً على ذلك، فإن عدم مسؤولية رئيس الدولة أقل بصفة مطلقة، من تلك المقررة لأعضاء البرلمان، والتي تغطي جميع أعمال الوظيفة.

والملاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي، قد تبنى منهجاً صريحاً يحدد على نحو مباشر المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى.

وهذا النهج، نادر في التشريعات الدستورية، وتجسد بشكل واضح في دستور الجمهورية الفرنسية الثانية الصادر عام ١٨٤٨[1].

حيث نص صراحةً على الخيانة العظمى، وحدد طبيعتها، وأوضح مضمونها. فمن حيث طبيعة الخيانة العظمى فقد وصفها الدستور

---

(١) *Marcel Pre'lot et jean Boulouis: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,* ٧ *Editions, Paris* ,١٩٧٨, *P.* ٦٩٢

صراحةً بأنها «جريمة».

وجاءت المادة (٦٨) من الدستور ذاته، لتقرر: «أن رئيس الجمهورية والوزراء والوكلاء المعتمدون من قبل السلطة العامة، مسؤولون كلٌّ عما يتعلق به، عن جميع أعمال الحكومة والإدارة..»[١].

وحدد الدستور معنى الخيانة العظمى. إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (٦٨) على إنه: «يعد خيانة عظمى كل إجراء صادر من رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، أو تأجيل دورات انعقادها، أو بوضع عقبات تعوق ممارسة عملها النيابي..»[٢].

ومن تحليل النص الدستوري، يتضح لنا، أن المشرع قد تبنى معنى ضيق للخيانة العظمى، قصرها على الأفعال التي تمس الشخصية الداخلية للدولة، (أي تمس الأمن الداخلي للدولة). وتتمثل في الأفعال التي تصدر من رئيس الجمهورية، وينتج عنها مساساً وبشكل غير مشروع، بمؤسسة البرلمان (أي الجمعية الوطنية). والأفعال التي تندرج ضمن الخيانة العظمى، هي كما يأتي:

---

(١) والنص باللغة الفرنسية، كما يلي:

dépositaires de Le président de la République, les ministres, les agents et concerne, de tous l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le les actes du gouvernement et de l'administration.

(٢) والنص باللغة الفرنسية، كما يلي:

mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée Toute la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un nationale trahison. crime de haute

أولاً: حل الجمعية الوطنية.

ثانياً: تأجيل دورات انعقاد الجمعية الوطنية.

ثالثاً: وضع العقبات التي تحول دون استمرار العمل البرلماني خلال فترة عمل الجمعية الوطنية.

المبحث الثاني

التحديد الدستوري غير المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى

قد لا يحدد الدستور بشكل صريح ومباشر المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى. إذ يقتصر الدستور على تنظيم المبادىء العامة والقواعد ألأساسية لمسائلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. تاركاً التفاصيل والجزئيات المتعلقة بتحديد مضمون الخيانة العظمى والأفعال التي تدخل في مكوناتها، إلى القوانين المكملة للدستور (وهي القوانين الأساسية) لتتولى معالجتها وتنظيمها.

ويتوقف تحديد القوانين المكملة للدستور على معيارين: أحدهما شكلي والآخر موضوعي. أما المعيار الشكلي، فيبدو في النصوص الدستورية غير الصالحة للتطبيق بذاتها مباشرة، والتي تحتاج إلى قانون يحدد مضمونها وشروطها. ويتجلى المعيار الموضوعي، فيما يتعلق بالوظيفة الأساسية للدستور بوصفها عملاً ينظم سلطات الدولة واختصاصاتها، وعلاقات بعضها ببعض وتنظيم قواعد مسائلتها[1].

---

(١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٤.

ولاعتبار قانون معين، قانوناً مكملاً للدستور، أن يكون التنظيم الوارد في القانون، متصلاً بقاعدة كلية، احتوتها وثيقة الدستور وأدرجتها تحت نصوصها. ويتوجب أن يكون التنظيم التشريعي محدداً لمضمونها، ومفصلاً لحكمها، ومبيناً لحدودها.

وإذا نظرنا إلى التنظيم التشريعي لحالة الخيانة العظمى، نجد أن المشرع الدستوري، اكتفى بذكر المبدأ العام، وترك الأحكام التفصيلية للمشرع العادي، يتولى تنظيمها بقانون.

وتطبيقات هذا الاتجاه: تتمثل في الدستور المصري لعام ١٩٧١، والدستور اليمني لعام ١٩٩٤. حيث نص كلا الدستورين على جواز مسائلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. ووردت الأحكام التفصيلية في قوانين خاصة، مكملة لوثيقة الدستور.

وباستقراء القوانين الخاصة، والمحددة لمضمون الخيانة العظمى، والتي أكملت الأحكام الدستورية، نجد اتساع في مضمون فكرة الخيانة، من خلال التوسع في الحالات التي تتحقق فيها.

وفي ضوء ذلك، سنعرض لمعنى الخيانة العظمى، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: المعنى الواسع للخيانة العظمى وفقاً للدستور المصري.

المطلب الثاني: المعنى الواسع للخيانة العظمى وفقاً للدستور اليمني.

المطلب الأول

المعنى الواسع للخيانة العظمى وفقاً للدستور المصري

خلا الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، من نص يقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يكون غير مسؤول سياسياً. ولا يستطيع مجلس الشعب أن يسأله أو يستجوبه أو يقترع على سحب الثقة منه[١]. كما لا يمكن مسائلة رئيس الجمهورية سياسياً أمام مؤسسات الدولة السياسية أو الدستورية الأخرى[٢]. فالمسؤولية لا تتقرر إلاّ بنصٍ صريح[٣].

ولكن الدستور وإن أعفى رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية، فإنه لم يعفيه من المسؤولية الجنائية. فقد أجاز الدستور تحريك مسؤوليته الجنائية في حالتين: الخيانة العظمى، وارتكاب جريمة جنائية[٤].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومباديء الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٨٤.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٦٥.

(٣) على إن هذه المسؤولية تتقرر بالنسبة لمجلس الوزراء أو بالنسبة لأحد الوزراء على حدة. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المباديء الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٦٨٤.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، و، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٧٧٥.

وسوف يقتصر البحث في حالة الخيانة العظمى، وتبيان موقف الدستور من تحديد فكرتها الموضوعية.

نظم الدستور المصري لعام ١٩٧١، المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في المادة (٨٥) بقوله: «يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمة جنائية...»[1].

ونظراً لأن الدستور لم يصف الخيانة العظمى بصفة الجريمة، ولم يحدد مضمونها، أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها، فإنه يتعين علينا، الرجوع إلى القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦، والمسمى بقانون محاكمة رئيس الجمهورية[2].

ونجد إن القانون قد نص على عملين محددين يعاقب عليهما رئيس الجمهورية وهما: الخيانة العظمى، وعدم الولاء للنظام الجمهوري.

ونلاحظ إن القانون لم يطلق وصف الجريمة على الخيانة العظمى،

---

(١) قرر الدستور المصري لعام ١٩٥٦ في المادة (١٣٠) لمجلس الأمة حق إتهام الرئيس بالخيانة. وتحقيقاً لذلك حدد القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ والخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

د. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دراسة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٨.

(٢) كان القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ والخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، قد جرى تعديله بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن محاكمة الوزراء فأصبح الأول خاصاً بمحاكمة رئيس الجمهورية وحده.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٢٣٦.

ولا على عدم الولاء للنظام الجمهوري.

وحرص القانون على تحديد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر وعلى النحو الآتي:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى النظام الملكي.

ثانياً: وقف الدستور كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي حددها الدستور.

ولكن القانون وإن حدد الأفعال التي يتحقق فيها (عدم الولاء للنظام الجمهوري) فإنه قد سكت ـ في ذات الوقتعن تحديد الأفعال التي تكون الخيانة العظمى.

غير إن المذكرة الإيضاحية للقانون، ذكرت أن المشرع ترك تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات.

وحينما صدر قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨، حدد الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء في المادة الخامسة منه، وذكر (الخيانة العظمى) في أول القائمة المتضمنة لهذه الجرائم. ووصف الخيانة العظمى بأنها «جريمة»، وحدد مضمونها في أن:

«تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية... ومحدداً لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت»[1].

---

(١) أشارت المادة (الخامسة) من القانون إلى سبعة جرائم وعلى النحو التالي:

والتساؤل الذي يطرح على بساط البحث هو: هل يعتبر ما تضمنته المادة الخامسة من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨، وما أوردته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦، معايير وافية وقاطعة في تحديد مضمون الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية؟.

استهدى جانب من الفقه، بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ الخاص بمحاكمة الوزراء، وتعريفه للخيانة العظمى، في تحديد المحتوى الموضوعي، للخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية[1].

ومن ثم، فإن محتوى الخيانة العظمى، يتمثل في الأفعال التي تمس نظام الحكم الجمهوري، أو سلامة الدولة، أو أمنها الداخلي أو الخارجي.

١ـ الخيانة العظمى.

٢ـ مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور.

٣ـ التدخل في عملية الإنتخاب أو الإستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك باصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

٤ـ العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة خولها القانون اختصاصها في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية.

٥ـ المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الأعتبارية العامة الأخرى.

٦ـ استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو اية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

٧ـ التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان في أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أوراق الحكومة المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية للغير.

(١) د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٤٣٩ وما بعدها.

ولاشك أن هذا التحديد لمضمون جريمة الخيانة العظمى، إحالة من قانون محاكمة الوزراء إلى قانون العقوبات، كما سبق وأحال قانون محاكمة رئيس الجمهورية إليه، كما ورد في مذكرته الإيضاحية.

وباستقراء قانون العقوبات، نجد أن الأفعال المتعلقة بالخيانة العظمى، تندرج تحت نصوص البابين الأول والثاني، من الكتاب الثاني المعنون: «الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوبتها» وخاصة المادة (٧٧) من الباب الأول، والمادة (٨٧) من الباب الثاني.

ومحتوى هاتين المادتين، يتضمن الأفعال التي تؤدي إلى المساس باستقلال الدولة أو وحدتها أو سلامة أراضيها. وكذلك الأفعال التي تنطوي على استخدام القوة أو تهدف إلى تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة.

المطلب الثاني

المعنى الواسع للخيانة العظمى وفقاً للدستور اليماني

بينت المادة (١٢٨) من دستور اليمن لعام ١٩٩٤ أحكام مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى[١].

وقررت: «يكون إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس النواب، ولا يصدر قرار الإتهام إلاّ بأغلبية ثلثي أعضائه ويبين القانون إجراءات محاكمته...».

ويلاحظ إن النص الدستوري أشار إلى حالة الخيانة العظمى، ولم يحدد فكرتها الموضوعية بشكل مباشر.

وقد ورد تحديد المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى في القانون الأساسي المكمل لأحكام الدستور. وهو قانون (إجراءات إتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة) رقم (٦) الصادر عام ١٩٩٥.

---

(١) لمزيد من التفاصيل، ينظر:

د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ١٩٩٩، ص ٥٦.

وعرفت المادة (٢/ الفقرةه) من القانون الخيانة العظمى، بأنها: «القيام بعمل مُجمع على أنه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه، أو تغيير النظام الجمهوري، ومباديء الثورة اليمنية أو القيام بأي عمل من أعمال التجسس أو إفشاء الأسرار لصالح قوى أجنبية أو معادية لليمن»[1].

ويفهم من هذا النص، إن المشرع قد وسع من نطاق الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى. وجعلها تشمل الآتي:

أولاً: المساس بشخصية الدولة في المجال الداخلي.

ويتحقق ذلك، بالقيام بعمل يهدف إلى تغيير النظام الجمهوري ومباديء الثورة اليمنية.

ثانيا: المساس بشخصية الدولة في المجال الخارجي.

ويتجسد ذلك، بالقيام بعمل يهدف إلى المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه.

كما انفرد التشريع اليماني، باعتبار التجسس وإفشاء الأسرار، من الأفعال الداخلة في تكوين الخيانة العظمى.

---

(١) أوضحت المادة الثانية من القانون، مضمون الحالات الأخرى التي تثار فيها مسؤولية رئيس الجمهورية.

إذ عرفت الفقرة (و) من المادة ذاتها، خرق الدستور بأنه «مخافة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله دون إتباع الإجراءات المحددة فيه». كما عرفت الفقرة (ز) من نفس المادة، المساس بسيادة واستقلال الوطن، بأنه: «أي عمل يؤدي إلى تدخل الغير أو سيطرته على اليمن أو على جزء منه أو ثرواته أو نظامه الداخلي».

ثالثاً: المساس الجسيم بأحكام الشريعة الإسلامية.

ويتمثل ذلك، في إتيان عمل، تجمع المذاهب الإسلامية، على أنه يتعارض مع أحكام الشريعة. وعبر عنه المشرع بأنه «كفر»[1].

---

(١) نصت المادة الثالثة من الدستور على أن: «الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». وهذا يعني تولد التزام دستوري صريح، على عاتق المشرع العادي بأن يكون القانون، مستفاد مباشرة من الشريعة الإسلامية.

د. مظهر محمد إسماعيل، المبادىء الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام الحكم، دار الجامعة اليمنية، مركز الشرجي للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٠٢، ص ٢٨٤.

المبحث الثالث

عدم التحديد الدستوري للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى

أخذت بهذا المنهج، غالبية التشريعات الدستورية المقارنة[1]، فالنصوص الدستورية التي تضمنتها، أقرت مسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، إلاّ إنها لم توضح الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، ولم تقدم أي إشارة يمكن أن يستنتج منها، العناصر التي تدخل في تكوينها. ومن أبرز التشريعات الدستورية التي انتهجت هذا الأسلوب، التشريع الدستوري الفرنسي، والتشريع الدستوري العراقي.

ونرى أن من الأوفق، أن نرسم معالم الخيانة العظمى، من خلال دراسة موقف المشرعين الدستوريين الفرنسي

---

(١) ومن أمثلة الدساتير العربية التي سارت بهذا الإتجاه: الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٩٠، والدستور الموريتاني لعام ١٩٩١.

ومن أمثلة الدساتير الأجنبية التي لم تحدد معنى الخيانة العظمى: الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، والدستور البلغاري لعام ١٩٧١، والدستور التركي لعام ١٩٨٢، والدستور الروسي لعام ١٩٩٣، والدستور الجورجي لعام ١٩٩٥، والدستور الأرميني لعام ١٩٩٥.

والعراقي، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: معنى الخيانة العظمى وفقاً للدستور الفرنسي.

المطلب الثاني: معنى الخيانة العظمى وفقاً للدستور العراقي.

المطلب الأول
معنى الخيانة العظمى وفقاً للدستور الفرنسي

ساد اتجاه في التشريع الدستوري الفرنسي، يقرر مسائلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، دون أن يحدد مضمونها بشكل صريح.

فقد أقر دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام ١٨٧٥ مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى.

حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (٦) من قانون ٢٥ فبراير عام ١٨٧٥ (وهو أحد القوانين الثلاثة التي تشكل بمجموعها وثيقة الدستور) على أن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول إلاّ في حالة الخيانة العظمى»[١].

وسار على نفس المنوال، دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر عام ١٩٤٦، فيما يتعلق بأحكام المسؤولية الرئاسية. فقد نصت المادة (٤٢) منه، على أن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول إلاّ في حالة الخيانة العظمى»[٢].

---

(١) جاء في الفقرة الأولى من المادة (٦) من ذات الدستور، أن «الوزراء مسؤولون».

«Les Ministres Sont Responsables».

Barthelemy J. et Duez P .: Traite e'lementaire de droit constitutionnel, Dalloz, paris, ١٩٢٦,*P.* ٥٤٢.

أشار إلية:

د. عبد الله ناصف، المصدر السابق، ص١١٧.

(٢) والنص بالفرنسية، كما يلي:

«Le président de la République n'est responsable que dans le cas de

موقف دستور عام ١٩٥٨ من تبيان مضمون الخيانة العظمى:

بالرغم من إن الجمهورية الخامسة وفقاً لدستور عام ١٩٥٨ تأخذ بنظام الحكومة البرلمانية، إلاّ أن النصوص الدستورية التي تخول الاختصاصات للسلطات العامة، تبرز الاتجاه الصريح نحو نظام الحكومة الرئاسية[١].

ومنح الدستور دوراً رئيسياً وقيادياً، لرئيس الجمهورية، باعتباره رأس السلطة التنفيذية والمهيمن عليها.

والقاعدة التي اعتمدها الدستور، هي التوازن النسبي بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية[٢].

حيث أقر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من حيث الأصل إلاّ في

---

haute trahison».

Maurice Duverger: Institutions Politiqes et droit constitutionnel, paris ,١٩٧٨,*P*. ٩٨.

(١) ظهر ميل الرئيس شارل ديغول *DE GAULLE* إلى نظام الحكومة الرئاسية في الخطوط العريضة التي التزم بها واضعوا دستور الجمهورية الخامسة. وقد عقد بعض الكتاب مقارنة بين سلطات رئيس الدولة الفرنسي ورئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

لمزيد من التفصيل، ينظر:

د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص٢٩٤.

(٢) إتجه دستور الجمهورية الخامسة إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان المعبر عن إرادة الأمة صاحبة السيادة.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها ـ دراسة مقارنة ـ القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٤.

حالة واحدة هي: «الخيانة العظمى *DE HAUTE TRAHISON*».

ونصت الفقرة الأولى من المادة (٦٨) من الدستور على إن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لمهام منصبه إلاّ في حالة الخيانة العظمى...»[١].

ويستفاد من هذا النص، النقاط الآتية، في شأن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

١ـ القاعدة العامة، إن رئيس الجمهورية يكون غير مسؤول عن الأعمال والقرارات التي يصدرها أثناء مباشرته للوظائف والاختصاصات التي حددها الدستور. وبحسبان إن النص قد جاء مطلقاً في تقريره عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن هذه الأعمال والقرارات، فمن ثم عدم المسؤولية يمتد ليشمل أنواع المسؤولية ـ بصفة عامة ـ سواء الجنائية أو المدنية أو السياسية[٢].

٢ـ واستثناءً من القاعدة العامة، فقد أجاز الدستور، تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة: إذا اقترف الخيانة العظمى[٣].

---

(١) والنص بالفرنسية، كما يلي:

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison….

(٢) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، بلا تأريخ، ص ٢٠.

د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٧٠.

(٣) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول ـ الدول وأنظمتها،

ولم يحدد الدستور الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، ولا نوع المسؤولية المترتبة عليها.

ونخلص مما تقدم، أن المشرع الدستوري لم يحدد مضمون فكرة الخيانة العظمى.

بيد أن جانب من الفقه، حاول أن يحدد محتواها الموضوعي، بوصفها فكرة سياسية مرنة ذات مضمون متغير(١)، يدخل فيه ـ بصفة عامة ـ الإخلال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية بواجبات وظيفته، والخلاف العميق مع إحدى السلطات العامة دون مراعاة لأحكام الدستور وخرق أحكام الدستور، وتجاوز حدود صلاحياته الدستورية(٢). وإساءة التصرف بمصالح البلاد العليا(٣).

ط٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص ٣٥٠.

(١) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

(٢) منح دستور عام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لم يعرفها رؤساء الجمهورية في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، كما إن هذا الدستور ميَّز بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً، وتلك التي يمارسها بالإشتراك مع الحكومة.

ولمزيد من التفاصيل، أنظر:

د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ـ لبنان، ١٩٩٤، ص ٢٠٠ـ٢٠٨.

(٣) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

المطلب الثاني
معنى الخيانة العظمى وفقاً للدستور العراقي

يمكن أن تثار مسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى في ظل التشريع الدستوري العراقي.

وسوف نبحث في فقرتين، أحكام مسؤولية رئيس الدولة، وموقف الدستور من تحديد معنى الخيانة العظمى.

أولاً: أحكام مسؤولية رئيس الدولة

إن نظام الحكم كما حدد في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، هو نظام برلماني. إذ نصت المادة ألأولى على إن: «جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها، جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي إتحادي».

وأجتهد واضعي الدستور، لتحقيق مستوى أمثل، من التوازن بين السلطة والمسؤولية.

إذ منح الدستور رئيس الجمهورية، بعض الاختصاصات[1]، وأخضعه

(١) أوضحت المادة (٧٠) من الدستور، اختصاصات رئيس الجمهورية، وعلى النحو التالي:
أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي

للمسؤولية. والفكرة الجوهرية، التي أرساها المشرع الدستوري، تتمثل في توسعة دائرة مسؤولية رئيس الجمهورية، وذلك من خلال التوسع في عدد الحالات التي تسمح بتحريك المسؤولية الرئاسية.

ويلاحظ أن هذا الدستور، انتهج منهجاً جديداً، يختلف عن التشريعات الدستورية السابقة، وانعكس هذا الاختلاف على مضمون الأفكار التي أقام عليها، قواعد المسؤولية.

ومن هذا المنطلق، نظمت المادة (٦١) من الدستور، الأحكام الخاصة مسؤولية رئيس الجمهورية. وقررت المادة (٦١/ سادساً/ أ): «مسائلة رئيس الدولة بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب».

ونصت الفقرة (سادساً/ ب) من ذات المادة على: «إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

والإداري.
ثانياً: المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب.
ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب.
رابعاً: دعوة مجلس النواب المنتخب إلى الإنعقاد.
خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس الوزراء.
سادسا: قبول السفراء.
سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية.
ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والإحتفالية.
عاشراً: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

١ـ الحنث في اليمين الدستورية.

٢ـ انتهاك الدستور

٣ـ الخيانة العظمى»[١].

وبهذا النص يكون المشرع قد اختار نظاماً يتوافق مع ما يتطلبه المنطق الديمقراطي. إذ أنه لم يأتي بحلول ومعالجات غير حقيقية، وإنما تضمن قواعد تحقق مسؤولية رئيس الدولة.

ومن خلال تحليل مضامين الفقرة سادساً من المادة (٦١) من الدستور، نجد إن المشرع قد اتجه نحو تحقيق التوازن النسبي بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، وأرسى المباديء التالية:

---

(١) تعد هذه المعالجة الدستورية الثانية لمسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى. أما المعالجة الدستورية الأولى، فقد وردت في دستور العراق الصادر في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤. حيث نصت المادة (٦٠) منه، على أنه: «لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلاّ في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى. أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة، فهي خاضعة للقوانين العادية، ولا يجوز اتهامه بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العظمى، إلاّ من قبل مجلس الوزراء بقرار من أكثرية ثلثي المجموع لأعضائه. ولا تجوز محاكمته إلاّ من قبل محكمة خاصة، وعلى الوجه المبين بالقانون».

ونلاحظ أن النص الدستوري، أحتوى المباديء التالية:

أ) تمتع رئيس الجمهورية بحصانة نسبية.

ب) جواز مسائلة رئيس الجمهورية عن الجرائم غير العادية والجرائم العادية.

ج) تتقرر مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم غير العادية، في حالتين وردتا حصرياً، وهما: الخيانة العظمى وخرق الدستور.

وجدير بالذكر إن الدستور، لم يحدد المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى.

أشار إلى دستور العراق الصادر في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤، د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص٩٠.

١ـ إخضاع رئيس الجمهورية للمسؤولية عن الأعمال التي تصدر عنه أثناء تأديته لوظائفه الدستورية.

٢ـ توسيع نطاق مسؤولية رئيس الجمهورية، من خلال تعدد الحالات التي يجوز فيها إثارة مسؤوليته.

٣ـ تحديد حالات مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل حصري. وهي: الخيانة العظمى، وانتهاك الدستور، والحنث في اليمين الدستورية.

ويلاحظ، أن الدستور قد انطوى على مضمون جديد لواقع مسؤولية رئيس الجمهورية. فالحالات التي تتحقق فيها مسؤولية الرئيس، تشمل جميع مجالات الاختصاصات والوظائف الدستورية.

ثانياً: موقف الدستور من تحديد معنى الخيانة العظمى

لئن كان الدستور، قد حدد حالات مسائلة رئيس الجمهورية، فإنه قد سكت ـ في الوقت نفسه ـ عن تحديد الأفعال التي تتصف فيها تلك الحالات.

ولم يبين النص الدستوري، مدلول الخيانة العظمى ومكوناتها وعناصرها. وهذا يؤدي ـ بطبيعة الحال ـ إلى إثارة التساؤل عن طبيعة فعل الخيانة العظمى من حيث كونه جريمة سياسية أو جنائية. وكذلك التساؤل عن الأفعال التي يتمثل فيها مضمون الخيانة العظمى؟.

لقد سلك المشرع الدستوري العراقي، ذات المنهج المتبع في بعض الدساتير المعاصرة، في عدم تحديد طبيعة الخيانة العظمى التي يمكن أن تنسب إلى رئيس الجمهورية.

ونحن نرى أن الخيانة العظمى ذات طابع مزدوج، فهي جريمة سياسية ـ جنائية. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال إجراءات الاتهام والمحاكمة.

وبخصوص المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى، نفرق بين مسألتين: تتعلق المسألة الأولى، بالأفعال التي لا تندرج ضمن الخيانة العظمى. بينما تتعلق المسألة الثانية، بالأفعال التي تندرج ضمن الخيانة العظمى.

وبالنسبة للمسألة الأولى، نجد أن الدستور قد نص على الخيانة العظمى. في المادة (٦١/ سادساً) بشكل متلازم مع حالتي: انتهاك الدستور، والحنث في اليمين الدستورية. للدلالة على إن مضمون هاتين الحالتين، يختلف عن مضمون الخيانة العظمى.

أما بشأن المسألة الثانية، فإننا نرى أن مضمون الخيانة العظمى يتحدد في الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية وتشكل إخلال جسيم في الوظائف الدستورية الملقاة على عاتقه، وكذلك الأعمال التي تصدر عنه وتمس سلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي.

وبناءً على ما تقدم، فإن المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى يشمل طائفتين من الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية:

الطائفة الأولى: الإخلال الجسيم في بالواجبات الدستورية.

الطائفة الثانية: الإضرار بالمصالح العليا للدولة.

الفصل الثاني

العناصر المكونة للخيانة العظمى

تنبثق عن فكرة الخيانة العظمى، عناصر أساسية وجوهرية، وردت الإشارة إليها في بعض الدساتير والقوانين المكملة لها.

وقد حاول جانب من الفقه، تحديد الحالات والأفعال التي تدخل في تكوين الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة.

وأبرز العناصر المكونة للخيانة العظمى، تتمثل في: الإخلال الجسيم بأداء الواجبات الدستورية، والتقصير أو الإهمال الجسيم في القيام بالوظائف الدستورية، والإضرار بالشخصية الداخلية للدولة وتشمل تغيير أو تعطيل أحكام الدستور، وعرقلة عمل السلطات العامة. ويضاف لما تقدم، الأضرار بالشخصية الخارجية للدولة.

وسوف نتناول مكونات الخيانة العظمى، في مباحث ثلاثة وفقاً لما يأتي:

المبحث الأول: الانحراف في أداء الواجبات الدستورية.

المبحث الثاني: المساس بالشخصية الداخلية للدولة.

المبحث الثالث: المساس بالشخصية الخارجية للدولة.

المبحث الأول
الانحراف في أداء الواجبات الدستورية

لما كان الدستور يتمتع بالأعلوية في الدولة، فإن قدرات رئيس الدولة ـ وهو إحدى السلطات التي ينشئها ويمنحها اختصاصها ـ تدور وجوداً وعدماً، وسعةً أو ضيقاً مع الضوابط التي تحددها له، قواعد الاختصاص الواردة في الدستور.

و رئيس الدولة في حدود الدستور، له سلطة تقديرية واسعة، فإذا لم يقيده الدستور بقيود معينة، فأن ممارسته للسلطة تكون مطلقة. أما إذا فرض الدستور قيود محددة، فلا يجوز له الخروج عن هذه القيود.

ومن هنا، أصبح من المستساغ، في مجال التشريعات الدستورية، تحديد الواجبات التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية، وتبيان اختصاصاته، وتقرير مساءلته عنها، في حالة الانحراف في ممارسته لوظائفه الدستورية.

ودرجة الإخلال بالواجبات الدستورية، قد تصل إلى درجة شديدة وجسيمة، تتحقق فيها حالة الخيانة العظمى.

وتأسيساً على ما تقدم، سنعرض لهذا الموضوع، في مطلبين رئيسين:

المطلب الأول: ماهية الواجبات الدستورية.

المطلب الثاني: الإخلال بالواجبات الدستورية.

المطلب الأول
ماهية الواجبات الدستورية

أدرك المشرع الدستوري، أن من الواجب العمل على مواجهة احتمال خروج رئيس الدولة عن اختصاصاته الدستورية وانحرافه بها عن أهدافها المخصصة لها.

وجاءت المعالجة الدستورية، مؤكدة في الوثيقة الدستورية على مبدأ سيادة الدستور وأعلويته، وتحديد التزامات وواجبات رئيس الدولة، بضمان حماية واحترام تطبيق القواعد الدستورية نصاً وروحاً.

ومن هذا المنطلق، جاء تنظيم واجب رئيس الدولة في حماية القواعد الدستورية، في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧. اذ عالج المشرع هذه المسألة في موجبات اليمين الدستورية، حيث أوجبت المادة (٢ـ الفقرة ١ـ البند ٨) من الدستور على رئيس الجمهورية وقبل أن يتقلد منصبه أن يقسم بأنه سيعمل غاية جهده لكي يصون الدستور ويحميه ويدافع عنه.

فيما أنتهج المشرع الفرنسي منهجاً مميزاً، وجعل مضمون المادة (٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، مقرراً واجبات رئيس الجمهورية بالآتي[1]:

---

(١) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت،

* يحرص على احترام الدستور.

* يكفل، بتحكيمه، العمل المنتظم للسلطات العامة، وكذلك استمرارية الدولة.

* يضمن الاستقلال الوطني وسلامة أراضي الدولة.

وطبقاً لدستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، جرى تحديد واجبات والتزامات رئيس الجمهورية في المادتين (٥٠) و(٦٧)، وعلى النحو الآتي[1]:

* السهر على ضمان الالتزام بالدستور.

* الالتزام بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد.

* رعاية مصالح الشعب والعمل على صيانة الحريات

١٩٧٥، ص ٣٦٤.

د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥، ص٤١.

(١) قررت المادة (٦٨) من الدستور، أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٤٨)، والمتمثلة بالآتي: «أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤوليتي القانونية بتفان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الإتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد».

واحتوت المادة (٦٤) من الدستور واجبات رئيس الجمهورية، وقررت أن: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، يسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام هذا الدستور».

العامة والخاصة.

❋ ضمان استقلال القضاء.

❋ المحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه.

❋ السهر على حماية النظام الديمقراطي ألإتحادي.

❋ أداء مهماته ومسؤولياته القانونية بتفان وإخلاص.

ويلاحظ على هذه الواجبات ما يلي:

١ـ حدد الدستور، الغاية والحكمة، من منصب رئيس الجمهورية بأنه رمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، وضمانة لتطبيق قواعد الدستور.

٢ـ يقع على رئيس الجمهورية، واجب، احترام الأحكام الواردة في وثيقة الدستور ـ وتطبيقها بالشكل الذي يحقق الغاية من سنها ـ حينما يمارس اختصاصاته وصلاحياته الدستورية.

كما يتوجب على رئيس الجمهورية أن يضمن حماية القواعد الدستورية والعمل على تطبيقها تطبيقاً سليماً، لاسيما عندما تباشر السلطات العامة لاختصاصاتها على النحو المبين في الدستور، وإلاّ كان عملها، خروجاً على الشرعية الدستورية.

٣ـ إن هذه الواجبات، لم يرد من بينها واجب المحافظة على الدين الإسلامي. لأن من أهم واجبات رئيس الدولة الإسلامية، حماية الدين وحفظه وتنفيذ أحكامه.

٤ـ ورد ضمن واجبات رئيس الجمهورية، رعاية مصالح الشعب،

كما وردت في صياغة القسم الذي يؤديه أن يتعهد برعاية مصالح الشعب وحرياته.

ونرى إن هذه الصياغة غير متكاملة، لاسيما، مسألة، حماية الحريات، فالدستور أفرد الباب الثاني (للحقوق والحريات) وخصص الفصل الأول للحقوق، وخصص الفصل الثاني للحريات.

لذلك فإن من الأوفق، أن تتضمن صيغة اليمين الدستورية، تعهد رئيس الجمهورية بحماية الحقوق والحريات. كما يتوجب التأكيد على هذا الالتزام ضمن التزامات رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٦٧) من الدستور.

٥ـ لم تتضمن صيغة اليمين الدستورية، الواردة في المادة (٥٠)، أية عبارة تعبر عن التزام رئيس الجمهورية بالعمل على تطبيق الشريعة الإسلامية، على الرغم من إن الدستور، قد بين علاقة الدين بالدولة، بإقراره أن الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام[1].

لذلك نرى، أنه من الأوفق، أن تحتوي صيغة اليمين الدستورية، التزام رئيس الجمهورية بالعمل على تطبيق وحماية أحكام الشريعة الإسلامية.

٦ـ لم ينص الدستور، في المادة (٦٧)، ضمن واجبات الرئيس، التزامه بالتداول السلمي للسلطة. على الرغم من إن الدستور، قد أشار

(١) المادة (٢ / أولاً / أ) من الدستور.

في الديباجة على انتهاج سبل التداول السلمي للسلطة، وأكد في المادة (٦) منه، على إن يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.

وعليه، نرى، ضرورة التأكيد على التزام رئيس الجمهورية بتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، بوصفه، من أهم واجباته الدستورية.

وحدد الدستور المصري لعام ١٩٧١ واجبات رئيس الجمهورية في المادتين (٧٣) و(٧٩)، وكما يلي:

❋ احترام الدستور وسيادة القانون.

❋ السهر على تأكيد سيادة الشعب ورعاية مصالحه رعاية كاملة(١).

❋ المحافظة على النظام الجمهوري.

❋ رعاية الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني.

ويلاحظ على هذه الواجبات ما يلي:

١ـ إنها صيغت في عبارات إنشائية يكتنف معظمها الغموض.

٢ـ لم يرد من بين الواجبات، واجب المحافظة على دين الإسلام لأن رئيس الدولة الإسلامية، من أهم واجباته، حراسة الدين وحفظه.

٣ـ لم يرد ضمن واجبات الرئيس ولا في كلمات القسم الذي يؤديه أي تعهد بحماية الحريات وحفظ الحقوق، على الرغم من إن الدستور،

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، المصدر السابق، ص ٧٠٥.

د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٩٥.

قد تضمن باباً عنوانه (الحقوق والحريات والواجبات العامة).

٤ـ لم يتضمن القسم الوارد في المادة (٧٩)، من الدستور أية عبارة تعبر عن التزام رئيس الدولة بالعمل على تطبيق الشريعة الإسلامية[1].

وحرص الدستور اليماني لعام ١٩٩٤، على تنظيم واجبات رئيس الجمهورية وفق أحكام المادتين (١١٠) و(١٦٠)، واحتوت هاتين المادتين على ما يلي:

* التمسك بكتاب الله وسنة رسوله.
* احترام الدستور والقانون.
* تجسيد سيادة الشعب ورعاية مصالحه وحرياته رعاية كاملة.
* المحافظة على النظام الجمهوري.
* الالتزام بالتداول السلمي للسلطة.
* المحافظة على وحدة الوطن واستقلاله وسلامة أراضيه.
* حماية مباديء وأهداف الثورة اليمنية.
* الإشراف على المهام السيادية المتعلقة بالدفاع، وتلك المرتبطة بالسياسة الخارجية.

ويسجل للمشرع اليماني أن تنظيمه للواجبات الرئاسية، تميز بالآتي:

١ـ التأكيد على التزام الرئيس بتطبيق الأحكام الواردة في الشريعة

---

(١) لمزيد من التفصيل، أنظر:
د. عبد الله محمد حسين، الحرية الشخصية في مصر، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥٧٥ـ٥٧٧.

الإسلامية.

٢ـ تضمنت صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية رعاية حريات الشعب رعاية كاملة.

٣ـ التأكيد على التزام الرئيس بمبدأ التداول السلمي للسلطة.

المطلب الثاني
الإخلال بالواجبات الدستورية

تظافرت جهود الفقه الدستوري، في تحديد حالات إخلال رئيس الدولة بواجباته الدستورية وصلتها بحالة الخيانة العظمى.

فقد ذهب الفقيه *LAIRE* إلى أن جريمة الخيانة العظمى تكون مقترفة من رئيس الجمهورية في عدة حالات. وهذه الحالات تشكل مكونات الخيانة العظمى، وهي: خرق أحكام الدستور، وتجاوز حدود السلطات الدستورية، وإساءة التصرف في المصالح العليا للدولة(١).

واستأنس الفقيه *LAFERRIE'RE* بدستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ في تحديد مكونات الخيانة العظمى. إذ حددها، بانتهاك الدستور، فهي بحسب رؤيته، كل خرق غير مشروع للدستور أو القانون(٢).

و حدد الفقيه «*GICQUEL*» محتوى الخيانة العظمى بعنصرين هما: الإهمال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية في قيامه بأداء

---

(١) *A. E. LAIRE: Les hautes cours Politiques en France et a' Letranger, Paris,* ١٨٨٩,*P.* ٤٢

(٢) *JULIEN LAFERRIE'RE: Manual de Droit Constitutionnel, Editions Domat Montchrestien, Paris* ,١٩٤٧, *P.* ١٠٢٨.

الواجبات الدستورية الملقاة على عاتقه، والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور(١).

أما الفقيه «*VEDEL*» فقد رأى أن الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية ـ وبمقتضى التقاليد الجمهورية ـ ترتكز إلى عنصر أساس يتعلق بالواجبات المحددة في نصوص الدستور.

وعليه، فأن الخيانة العظمى تتمثل في: الانتهاك الجسيم للواجبات التي يختص رئيس الجمهورية بالقيام بها، وكذلك الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية(٢).

وأكد الفقيه «*FABER*» على أن العنصر الأساس في تكوين فكرة الخيانة العظمى، يتجسد في كل انتهاك خطير من جانب رئيس الدولة لالتزاماته المحددة في الدستور(٣).

و وفقاً لرأي الفقيه «*PRE'LOT*» فأن الخيانة العظمى، يمكن أن تثار في حالة وقوع خلاف خطير بين البرلمان ورئيس الجمهورية(٤).

وينظر الفقيه «*CADART*» إلى الخيانة العظمى باعتبارها الطريق

---

(١) *JEAN GICQUEL: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,* ١٠ *e'e'd. Montchrestien, Paris* ,١٩٨٩, *P.* ٦٤٩.

(٢) *GE'ORGES VEDEL: Manual e'lementaire de Droit Constitutionnel,Paris,*١٩٧٧, *P.* ٤٣١.

(٣) *MICHEL HENRI FABRE: Prineipes Répulilicains de Droit Constitutionnel,* ٣ *e'e'd, L. G. D. J, Paris,* ١٩٧٧,*P.* ٣٨٥.

(٤) *MARCEL PRE'LOT: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel,*٤*e'm e'e'd, Paris,* ١٩٦٩, *P.* ٦٥٨.

الذي يسمح باتهام رئيس الجمهورية بتجاوز حدود صلاحياته التي نظمتها المادة (١٦) من الدستور[١].

كما حاول جانب من الفقه المصري، تحديد مضمون الخيانة العظمى، بالانحراف في أداء الواجبات المحددة في الدستور.

حيث يرى «د. عبد الغني بسيوني عبد الله»، أن الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية، هي جريمة جنائية، تتضمن: كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية، ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة

---

(١) *JACQUES CADART: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel, L. G. D. J, Paris,* ١٩٧٥,*P.* ٦٤٩.

نصت المادة (١٦) من الدستور على إنه: «عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ويكون العمل المنتظم للسلطات الدستورية العامة متعطلاً، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد مشاورة رسمية مع رئيس الوزراء ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه الإجراءات إلى الشعب برسالة. ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها في أقرب وقت. ويستشار المجلس الدستوري بشان هذه الإجراءات. وينعقد البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية».

بدأ الفقه الفرنسي التنبيه لخطورة المادة (١٦) لما تعطيه من سلطات استثنائية واسعة لرئيس الجمهورية، على أساس إن هذه السلطات (تكاد تكون مطلقة) ومن ثم يمكن لرئيس الجمهورية أن يعمل في كافة المجالات تطبيقاً لهذه المادة.

د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٧١ـ١٧٢.

وأنظر أيضاً: د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ١٥.

الدولة واستقلالها، أو اعتداءاً على أحكام الدستور[١].

أما «د. عمرو فؤاد أحمد بركات»، فيرى أن مدلول الخيانة العظمى الخاصة برئيس الجمهورية، يتحدد في: الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو محاولته خرق وانتهاك الدستور[٢].

وتكشف لنا دراسة آراء الفقه، أن العناصر التي تدخل في مكونات الخيانة العظمى، تدور حول فكرتين أساسيتين: الأولى: فكرة الخطأ غير العمدي. والثانية: فكرة الفعل العمدي.

ووفقاً للفكرة الأولى، فأن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الخطأ غير العمدي الذي يصدر من رئيس الجمهورية أثناء مباشرته لأعباء منصبه. ويشترط في الخطأ أن يكون جسيماً أو شديداً أو كبيراً. ويتخذ الخطأ الأشكال التالية:

أ) الخطأ السياسي الكبير الذي يشوب القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية والمتعلقة بالخيارات الاقتصادية والعسكرية.

ب) الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.

ج) التقصير الجسيم الصادر عن رئيس الجمهورية في أداء الواجبات الموكولة إليه.

ووفقاً للفكرة الثانية، فأن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الفعل

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٤٤.

(٢) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المصدر السابق، ص ٣٨.

المتعمد الصادر عن رئيس الجمهورية. ونطاق الفعل المتعمد، قد يكون واسعاً، ويشمل كل اختصاصات رئيس الجمهورية، وقد يكون ضيقاً ويقتصر على بعض الاختصاصات المهمة المنوطة به.

ويتخذ الفعل العمدي الأشكال التالية:

أ) الانتهاك الجسيم للأحكام الواردة في الدستور.

ب) الإضرار الشديد بالمصالح العليا للدولة.

ج) تجاوز حدود الصلاحيات التي نظمها الدستور.

المبحث الثاني

المساس بالشخصية الداخلية للدولة

إن المقصود بالحماية الدستورية والقانونية في أحكام الأفعال الواقعة على أمن الدولة الداخلي هو نظام الحكم وشكله والمؤسسات والأجهزة والأدوات الحكومية التي تؤكد الدولة بها، ذاتها في الداخل وتضمن الاستمرار في سيرها العام.

وتأسيساً على ما تقدم، سنعرض لهذا الموضوع، في مطلبين رئيسين:

المطلب الأول: ماهية المساس بالشخصية الداخلية للدولة.

المطلب الثاني: موقف التشريعات من المساس بالشخصية الداخلية للدولة.

المطلب الأول
ماهية المساس بالشخصية الداخلية للدولة

يراد بأمن الدولة الداخلي، استمرار السيادة من جانب الدولة على المحكومين بها. وتبعاً لذلك فإن أمن الدولة الداخلي، هو الكيان المادي والأدبي للدولة في أعين الأفراد المحكومين بها والمقيمين على رقعة إقليمها.

فالكيان المادي هو وجودها الواقعي وإحساس المواطنين بسطوتها وبأنها قابضة على زمام أمورهم، والكيان المعنوي هو احترام المواطنين لها وولائهم نحوها.

ويدخل في معنى الأمن الداخلي للدولة، الشكل الدستوري للدولة، فالمساس بهذا الشكل يمثل جريمة عدوان على أمن الدولة من جهة الداخل[1].

ومن هذا المنطلق، فإن الأفعال المكونة للخيانة العظمى، والمتعلقة بأمن الدولة من جهة الداخل، يمكن ردها إلى كل فعل فيه مساس بكيان الدولة الداخلي. فالقاعدة العامة في هذه الفئة من الأعمال، إنما

---

(١) د. رمسيس بهنام، قانون العقوبات ــ جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١١٧.

تحمي الوثيقة الدستورية للدولة. وما تتضمنه من قواعد بشكل الدولة، وشكل الحكومة، وكذلك القواعد المنظمة لنشاط السلطات العامة، والقواعد التي تحدد وتضمن وتحمي حقوق الإنسان.

وتأسيساً على ما تقدم، يعد خيانة عظمى، كل فعل يترتب عليه مساس بوثيقة الدستور، سواء بتغيير أحكامها، أو بإيقاف تطبيق تلك الأحكام كلياً أو جزئياً.

وتفسير ذلك، إن هذه الأفعال تنطوي على الاعتداء على مصلحة الدولة في حماية قانونها الأساسي (أي الدستور) والمعبر عن نظام حكمها ومؤسساته الدستورية.

تغيير الدستور:

إن التغيير الذي يمكن أن يطرأ على الدستور، أما أن يكون تغييراً جزئياً يتضمن تعديل أحكام الدستور، وإما أن يكون تغييراً كلياً يتضمن إلغاء أحكام الدستور[1].

والتغيير الجزئي للدستور (أي تعديل نصوص الدستور) يتم في ـ الأغلب ـ وفق الطريقة والإجراءات التي ينص عليها الدستور نفسه.

وتتحقق الخيانة العظمى، في الإجراءات التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وتعمل على إدخال تعديلات على نصوص وثيقة الدستور، من شأنها أن تمس جوهر الفكرة القانونية التي تأسس عليها

---

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري ـ نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٦٣.

نظام الحكم في الدولة.

كما إن تعديل الدستور، يمكن أن يتم خارج القواعد أو الإجراءات التي نصت عليها وثيقة الدستور.

ويشير الواقع السياسي، إلى أن رئيس الجمهورية في بعض الدول، يمارس السلطة بشكل يختلف عن الطريقة المنصوص عليها في الدستور. وأحل إرادته محل إرادة السلطة المؤسِسة حول طريقة ممارسة السلطة.

واعتياد رئيس الجمهورية على ممارسة السلطة بشكل مغاير لنصوص وثيقة الدستور، من شأنه أن يعدل أحكام الدستور، بالإضافة إليها أو الحذف منها. وفي كلتا الحالتين فإن قواعد جديدة برزت في الواقع السياسي لا تتفق مع أحكام وثيقة الدستور.

وأما التغيير الكلي للدستور (أي إلغاء الدستور)، فيجري بوضع حد أو نهاية لحياة وثيقة الدستور بواسطة الهيئة التي منحها الدستور هذا الاختصاص، وبإتباع الإجراءات التي نص عليها.

ولكن الواقع السياسي، أثبت إن إلغاء الدستور، قد يجري دون إتباع القواعد والإجراءات ودون إسهام الهيئات التي نص عليها الدستور لتجديده أو لوضع نهاية لوجوده.

وتتجسد الخيانة العظمى، في الإجراءات الصادرة عن رئيس الجمهورية بإلغاء وثيقة الدستور، دون مراعاة القواعد والإجراءات الواردة فيها.

ويستهدف رئيس الجمهورية من تغيير الدستور - جزئياً أو كلياً - ما يأتي:

١- تغيير شكل نظام الحكم.

٢- تطبيق نظام تركيز السلطة.

٣- تقوية وتدعيم مركزه السياسي في مواجهة السلطات الأخرى.

٤- تحصين شخصيته من المسؤولية بشكل مطلق.

٥- انتقاص أو مصادرة حقوق الإنسان.

إيقاف تطبيق الدستور:

إن وثيقة الدستور، حينما تصدر عن السلطة المؤسِسة، وتدخل حيز التنفيذ، يتوجب تطبيق نصوصها بصورة كاملة ومستمرة. لكن يحدث أن تتعرض الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية، لوقف العمل بها (أي تعطيلها) وذلك بتركها وتعليق تطبيقها، أو العمل على غير مقتضاها، فيتوقف نفاذها وينعدم أثرها، وهي ما زالت وثيقة متمتعة بالحياة.

ومن الناحية العملية، فمن الثابت، أن إرادة رئيس الجمهورية قد تتجه صوب تيار القوى المعرقلة لتطبيق الدستور، في الحالات التي تكون فيها القواعد الدستورية لا تعبر عن مصلحته الخاصة. سواء أكانت واقعة عدم تعبير القواعد الدستورية عن مصلحته، أصلية (أي مقررة ابتداءً وقت سن وثيقة الدستور)، أو لاحقة، حين تستجد ظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، فتصبح القواعد الدستورية وما تتضمنه من أحكام غير معبرة

وغير مجسدة لمصلحة رئيس الجمهورية.

لذلك قد يلجأ رئيس الجمهورية ـ في بعض الدول ـ إلى اتخاذ تدابير وإجراءات ينتج عنها وقف العمل بنصوص الدستور. وإيقاف تطبيق وثيقة الدستور، يكون إجراء غير مشروع، ويتعارض مع الشرعية الدستورية، كونه يفرغ الدستور من محتواه، وينتقص من مبدأ أعلويته وسموه.

ومن ثم، فإن مدلول الخيانة العظمى، يشمل الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، ويترتب عليها أحكام الدستور كلياً أو جزئياً، سواء اتخذ التعطيل شكل قرار رسمي، أو كان نتيجة الممارسة العملية للسلطة السياسية.

ويتجلى التعطيل الرسمي للدستور عندما يعلن رئيس الجمهورية عن وقف العمل بنصوص الدستور كلاً أو جزءاً. أما التعطيل الفعلي للدستور فيتحقق حينما تتجه إرادة رئيس الجمهورية نحو إهمال تطبيق نصوص الدستور بشكل كلي أو جزئي، أو تطبيقها بشكل يتعارض مع مضمونها[1].

---

(١) أنظر في ذات المعنى:

د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص١٩٢.

د. نوري لطيف، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٨١، ص١٩٠.

د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص٢٦٢.

المطلب الثاني

موقف التشريعات من المساس بالشخصية الداخلية للدولة

تميز التشريع الدستوري الفرنسي، بالتفرد في المنهج الذي اتبعه في تنظيم الأحكام الخاصة بالخيانة العظمى المرتكبة من رئيس الدولة. سواء من حيث النص على جوانبها الأساسية، وتفريد المصلحة محل الحماية الدستورية لها، أم من ناحية وضعها ضمن المدلول الضيق للخيانة العظمى.

إذ اتجهت إرادة المشرع الدستوري الفرنسي إلى اعتبار الخيانة العظمى متحققة في الأفعال التي تصدر عن رئيس الجمهورية ويترتب عليها المساس بشخصية الدولة من الناحية الداخلية.

وتجسد هذا النهج، في الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٤٨، والذي قرر في المادة (٦٨) منه، أن الخيانة العظمى تتمثل في التدابير أو الإجراءات الصادرة عن رئيس الجمهورية، ومن شأنها أن تؤثر في أداء البرلمان[1].

وحدد الدستور صراحة، طبيعة تلك الإجراءات، على سبيل الحصر، وعلى النحو الآتي: حل الجمعية الوطنية، أو تأجيل انعقادها،

---

(١) *MARCEL PRE'LOT et Jean Boulouis: op. cit. p.* ٦٩٢.

أو عرقلة عملها النيابي.

والملاحظ، إن هذه المعالجة الدستورية، سلطت الضوء على تقييد السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في علاقته بالجمعية الوطنية والحيلولة دون التعسف في ممارسة تلك السلطات.

وإزاء سكوت الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥ عن تحديد نطاق الخيانة العظمى، برز مشروع القانون المقدم من السيد *PASCAL DUPART*، واحتوى أفعال تتحقق فيها الخيانة العظمى، وهي متعلقة بالشخصية الداخلية للدولة، وتتمثل بالآتي:

١ـ إذا حاول رئيس الجمهورية بوسيلة غير قانونية، أن يضع عراقيل أمام السلطة التشريعية، أثناء ممارستها لوظيفتها، مثل حله البرلمان، حلاً غير دستوري، أو إثارة الفتنة ضده.

٢ـ إذا أُدين رئيس الجمهورية، بسبب قيامه بأعمال من شانها وقف العمل بالدستور أو إلغائه[1].

وحرص قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩، على تجريم الاعتداء على الشخصية الداخلية للدولة، ضمن مجموعة الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. وأفرد الباب الثاني من الكتاب الثاني، لتنظيم الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي.

ونصت المادة (١٩٠) منه، على عقوبة السجن المؤبد أو المؤقت من

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص٢١٨.
د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المصدر السابق، ص ٩٨ـ٩٩.

شرع بالقوة أو بالعنف في قلب نظام الحكم الجمهوري المقرر بالدستور أو تغيير دستور الدولة أو شكل الحكومة.

وأشار المشرع المصري، في قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨، إلى عناصر الخيانة العظمى. حيث أقر أن الخيانة العظمى تتحقق في كل فعل ينتج عنه مساس بسلامة الدولة، أو أمنها الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري[١].

ونظم قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ والمعدل بالقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٧، جرائم العدوان على أمن الدولة من جهة الداخل في الباب الثاني من الكتاب الأول في المواد من (٨٦) إلى (١٠٢) مكرر تحت تسمية «الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل». وجاءت المادة (٨٧) لتقرر تجريم الفعال التي تستخدم فيها القوة، وتستهدف قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة[٢].

ونظم المشرع اليماني، عناصر الخيانة العظمى، ذات الصلة بالشخصية الداخلية للدولة في قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا رقم (٦) لسنة ١٩٩٥.

وحددها بالإعمال التي تهدف إلى النظام الجمهوري، ومباديء الثورة اليمنية. وأضاف إليها، الأعمال التي يتحقق إجماع المذاهب

---

(١) د. عبد الله ناصف، المصدر السابق، ص ٤٤٠.

(٢) د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ جرائم المصلحة العامة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٣٠.

الإسلامية، على إنها تعد «كفراً».

والمشرع في نهجه هذا، إنما يؤكد أن من أهم صفات رئيس دولة مسلمة هو الإسلام، وأهم واجباته، حفظ الدين والدفاع عنه.

وللكفر عدة مظاهر أو صور من أبرزها:

أ) إنكار ما هو معلوم من الدين بالضرورة، وتكذيب القرآن الكريم. لقوله سبحانه وتعالى: ﴿ بَلَىٰ قَدْ جَآءَتْكَ ءَايَـٰتِى فَكَذَّبْتَ بِهَا وَٱسْتَكْبَرْتَ وَكُنتَ مِنَ ٱلْكَـٰفِرِينَ ﴾[١].

ب) تعطيل أحكام الشريعة الإسلامية، لقوله تعالى: ﴿وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ فَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْكَـٰفِرُونَ ﴾[٢]. وقوله تعالى: ﴿أَلَمْ تَرَ إِلَى ٱلَّذِينَ بَدَّلُوا۟ نِعْمَتَ ٱللَّهِ كُفْرًا وَأَحَلُّوا۟ قَوْمَهُمْ دَارَ ٱلْبَوَارِ ﴾[٣]. فهؤلاء هم الذين بدلوا شريعة الإسلام بشرائع الكفر.

ج) الردة عن الإسلام:

إن الكفر، يتحقق في جريمة الردة، وهي من جرائم الحدود. فإذا كان الإسلام يكفل حرية العقيدة، فإنه يحظر العبث بأحكامها، ويحرم الرجوع عنها والنيل منها.

فإذا ارتد الفرد عن عقيدته، فإن هذا يعني سحب انتمائه إلى أمته، مع كل ما ينتج عن هذا الموقف الخطير. ويرى البعض، أن جريمة

---

(١) الزمر: ٥٩.

(٢) المائدة: ٤٤.

(٣) الزمر: ٢٨.

الردة تنضوي تحت مفهوم جريمة الخيانة العظمى[١].

ويرى جمهور الفقهاء، تحريم الردة، وقد استدلوا على هذا بأدلة من القرآن الكريم والسنة النبوية[٢].

ومن أدلة القرآن الكريم، قوله تعالى: ﴿وَمَن يَرْتَدِدْ مِنكُمْ عَن دِينِهِۦ فَيَمُتْ وَهُوَ كَافِرٌ فَأُوْلَٰٓئِكَ حَبِطَتْ أَعْمَٰلُهُمْ فِى ٱلدُّنْيَا وَٱلْءَاخِرَةِ ۖ وَأُوْلَٰٓئِكَ أَصْحَٰبُ ٱلنَّارِ ۖ هُمْ فِيهَا خَٰلِدُونَ﴾[٣]. وقول الله عز اسمه: ﴿إِنَّ ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ثُمَّ كَفَرُواْ ثُمَّ ءَامَنُواْ ثُمَّ كَفَرُواْ ثُمَّ ٱزْدَادُواْ كُفْرًا لَّمْ يَكُنِ ٱللَّهُ لِيَغْفِرَ لَهُمْ وَلَا لِيَهْدِيَهُمْ سَبِيلًا﴾[٤]. وقول الله جل علاه: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ مَن يَرْتَدَّ مِنكُمْ عَن دِينِهِۦ فَسَوْفَ يَأْتِى ٱللَّهُ بِقَوْمٍ يُحِبُّهُمْ وَيُحِبُّونَهُۥٓ أَذِلَّةٍ عَلَى ٱلْمُؤْمِنِينَ أَعِزَّةٍ عَلَى ٱلْكَٰفِرِينَ يُجَٰهِدُونَ فِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَلَا يَخَافُونَ لَوْمَةَ لَآئِمٍ ۚ ذَٰلِكَ فَضْلُ ٱللَّهِ يُؤْتِيهِ مَن يَشَآءُ ۚ وَٱللَّهُ وَٰسِعٌ عَلِيمٌ﴾[٥].

ومن السنة، قول رسول الله ﷺ: «من بدَّل دينه فاقتلوه»[٦]. وقوله ﷺ: «لا يحل دم امرئ مسلم يشهد ألا إله إلاّ الله، وإني رسول

---

(١) د. أحمد الكبيسي. د. محمد شلال حبيب، المختصر في الفقه الجنائي الإسلامي، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٩، ص٢٣٣.

(٢) د. إسماعيل بدوي، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء ٢٠٠، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٣، ص١٥٢ـ١٥٣.

(٣) البقرة: ٢١٧.

(٤) النساء: ١٣٧.

(٥) المائدة: ٥٤.

(٦) أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، الجزء (٩)، دار الشعب، القاهرة، ١٩٦٨، ص١٩.

الله إلاّ بإحدى ثلاث: الثيب الزاني، والنفس بالنفس، والتارك لدينه المفارق للجماعة».

المبحث الثالث:
المساس بالشخصية الخارجية للدولة

إن المحل الرئيس الذي يتعرض للاعتداء في جريمة الخيانة العظمى، يتمثل في الشخصية الدولية للدولة.

وعندما يُجرم المشرع، الأفعال المكونة للخيانة العظمى، فهو يهدف من وراء ذلك، إضفاء قدر كبير من الحماية على شخصية الدولة وحقوقها الأساسية.

وبناءً على ما تقدم، سنعرض للأفعال الماسة بشخصية الدولة الخارجية، في مطلبين:

المطلب الأول: ماهية المساس بالشخصية الخارجية للدولة.

المطلب الثاني: موقف التشريعات من المساس بالشخصية الخارجية للدولة.

المطلب الأول

ماهية المساس بالشخصية الخارجية للدولة

من أهم الأفعال التي تدخل في تكوين الخيانة العظمى. تلك الأعمال التي تصدر من رئيس الجمهورية والماسة بشخصية الدولة وأمنها الدولي.

وفي تجريم الأعمال التي تمس هذه المصالح، حماية للجماعة، وحماية للدولة التي تأتلفها، وحماية لسلامة الوطن بمقوماته الجوهرية، من استقلال ووحدة وسلامة.

ذلك لأن المجتمع البشري يقوم في المكان الأول على دولة تجمع شمله وتمسك بكيانه وتصون مقومات وجوده، وتمثل شكله القانوني. فالاعتداء المباشر على هذه الدولة، ينال من كيان المجتمع.

وفي ضوء ذلك، تعتبر الخيانة العظمى، متحققة إذا تمت إدانة رئيس الدولة، بارتكاب أفعال مضرة بأمن الدولة من جهة الخارج.

واتجهت بعض التشريعات ومن ورائها بعض الفقهاء إلى اعتبار الاعتداء على أمن الدولة الخارجي، متمثلاً في الأفعال الماسة بسيادة الدولة أو بسلامتها الخارجية[1].

---

(١) د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ جرائم

ويمكن أن ترد هذه الفئة من الأفعال، إلى كل جريمة تمس شخصية الدولة ذاتها، بصفتها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام أو تمس باستقلالها أو بسيادتها أو بوحدتها أو بأمنها وسلامتها.

وفي عبارة موجزة: كل جريمة تمس بعلاقات الدولة مع غيرها من الدول أو تستهدف زعزعة كيانها في المحيط الدولي.

والسائد في التشريعات المقارنة أن الخيانة العظمى تتمثل في معاداة الدولة وتتجلى بعدة أشكال:

المساس باستقلال الدولة ووحدتها وسلامة أراضيها:

إن الدولة بوصفها تنظيماً لمجموعة من الأفراد فوق أرض محددة، فلابد أن تحمي تكاملها واستقلالها ووحدتها.

فباعتبارها تنظيماً فلابد من وجود علاقة خضوع لسلطة عليا، وهذا يتضمن واجب الولاء والإخلاص.

وبالتالي فإن العصيان المسلح أو تشكيل أية قوة داخل الدولة ـ توازي قوة الدولة ـ يؤدي إلى هدم استقلال الدولة وسياستها لأن الدولة هي التي تحتكر القوة وتستخدمها للمصلحة العامة.

وباعتبار الدولة لها سيادة على أراضيها في مواجهة الدول الأخرى، فإنها تجرم أي اعتداء من شأنه إخضاع الدولة لسيطرة دولة أخرى أو

المصلحة العامة، المصدر السابق، ص ٣٩.

د. مأمون محمد سلامة، الأحكام العامة في جرائم أمن الدولة من جهة الخارج ومن جهة الداخل، دار النهضة العربية، القاهرة ن ١٩٩٧، ص١٢.

الانتقاص من سيادتها على الأرض أو من يستقر عليها من السكان.

كما إن الدولة باعتبارها قوة متكاملة، تجرم أي اعتداء على هذه الوحدة، فتجرم إثارة الحرب الأهلية، أو الدعوة إلى المساس بالوحدة الوطنية، كما تجرم المساس بوحدة الأرض، سواء بفصل جزء منها، أو التنازل عنه لدولة أجنبية.

والجرائم الماسة بأمن الدولة من الخارج، تتحقق بارتكاب فعل يؤدي إلى المساس باستقلال الدولة أو وحدتها أو سلامتها الإقليمية. ومعنى ذلك أن يهدف الفعل إلى أحد الأمور الآتية:

١ـ إخضاع إقليم الدولة أو جزء منه إلى سلطان دولة أجنبية، أي تمكين الدولة من مباشرة سيادتها مادياً عليه.

٢ـ الانتقاص من استقلال الدولة بنقل جانب من سلطاتها على الإقليم إلى دولة أجنبية، كما في إخضاعها لحماية أو وصاية هذه الأخيرة.

٣ـ تفتيت إقليم الدولة بتوزيعه على وحدات إقليمية كل منها مستقلة.

٤ـ فصل إقليم كان خاضعاً لسيادة الدولة.

المساس بالعلاقات الدولية:

بما إن الدولة توجد في المحيط الدولي فإنها ترتبط بالدولة الأخرى، علاقات متنوعة. وبالتالي فإنها تجرم أي اعتداء للتأثير على هذه العلاقة، سواء بموالاة أعدائها أو بالتأثير على روابط التعايش والمصالح المتبادلة مع الدول الأخرى.

المطلب الثاني

موقف التشريعات من المساس بالشخصية الخارجية للدولة

يعد الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ من الدساتير التي أحرزت تقدماً ملحوظاً فيما يتعلق بتحديد عناصر الخيانة العظمى. فقد كان له السبق في مجال التشريعات الدستورية، في اعتبار الأفعال الماسة بأمن الدولة الخارجي، من قبيل الخيانة.

إذ أفرد الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور، إلى العناصر التي ينتج عنها إضرار بمصالح الدولة من جهة الخارج، وقصرها على عنصرين، هما[1]:

١ـ الولاء للعدو.

٢ـ تقديم المعونة والمساعدة للعدو.

وباستقراء الاتجاهات الدستورية في فرنسا بشأن أسلوب معالجتها لعناصر الخيانة، يمكن أن نلاحظ أن التشريع الدستوري الفرنسي لم يأخذ بالمنهج الذي تبناه الدستور الأمريكي.

---

(١) جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري ـ المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، المصدر السابق، ص٢٨.
لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، المصدر السابق، ص ٣٤٢.

وإزاء ذلك، فقد جرت محاولة لتحديد العناصر التي تتكون منها الخيانة العظمى وتتحقق بموجبها مسؤولية رئيس الدولة. إذ قدم السيد *PASCAL DUPART* مشروع قانون، ضمنه أفعال مضرة بأمن الدولة الخارجي وتندرج ضمن عناصر الخيانة العظمى، وعلى النحو الآتي:

١ـ إذا وافق رئيس الجمهورية على دخول قوات أجنبية، أو قدم لها المساعدة في إدخالها إلى إقليم الجمهورية.

٢ـ إذا أعلن رئيس الجمهورية الحرب على دولة أخرى، دون موافقة البرلمان.

٣ـ إذا أُدين رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم ضد أمن الدولة منصوص عليها في قانون العقوبات[١].

هذا وقد نظم المشرع الفرنسي الجرائم المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج في الكتاب الرابع من قانون العقوبات الفرنسي الجديد رقم ٩٢ـ١٣٣٦ الصادر عام ١٩٩٢ والمعدل بالقانون رقم ٩٣ـ٩١٣ الصادر عام ١٩٩٣ والذي أصبح ساري المفعول منذ الأول من مارس عام ١٩٩٤. وجعل المشرع الفرنسي تسمية هذا الباب «الجنايات والجنح ضد الأمة والدولة والأمن العام»[٢].

«Des crimes et de'lits contre la nation , L'Etat et la

---

(١) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المصدر السابق، ص ٩٨ـ٩٩.

(٢) د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ جرائم المصلحة العامة، المصدر السابق، ص ٢٩.

paix publique»

وتم تنظيم هذه الجرائم في المواد من (١ـ٤١٠).

ومن يستعرض مفردات الجرائم المخلة بأمن الدولة من جهة الخارج، يجد أنها تتخذ صور عدة تشتمل فضلاً عن صورة التجسس لصالح العدو، صورة إضعاف روح الجلد لدى الشعب أثناء الحرب، وصورة النيل من القدرة القتالية للقوات المسلحة، ومختلف صور التآزر مع العدو من ناحية أخرى بالتعاون العسكري أو السياسي أو الاقتصادي معه.

ودرج الفقه في فرنسا على التفرقة من حيث تصنيف الجرائم الماسة بشخصية الدولة وأمنها الدولي، إلى قسمين: أحدهما يرد إلى فكرة الخيانة العظمى *La haute trahison*، وثانيهما يرد إلى فكرة التجسس *Espionnage*[(١)].

---

(١) برزت ثلاثة **معايير** للتمييز بين الخيانة والتجسس:

المعيار الأول: يقوم على أساس النظر إلى العنصر الموضوعي لكل من الجريمتين، وبالتالي فالفعل يعد خيانة، إذا كان يتمثل في تسليم أسرار الدفاع القومي إلى قوة أجنبية، بينما يكون تجسساً إذا كان يتمثل في البحث للحصول على هذه الأسرار. وهذا المعيار يحقق تقارب بين مفهوم الجريمتين.

أما المعيار الثاني: فيقوم على أساس العنصر النفسي للفاعل. فإذا كان الفاعل مدفوعاً بالرغبة في إيذاء الدولة والحنق عليها، فإن الفعل يعد خيانة، أما إذا كان الدافع هو التهور أو الطمع في منفعة أو مال، فالفعل يعد من قبيل التجسس.

أما المعيار الثالث: فيقوم على أساس النظر إلى العنصر الشخصي، بمعنى أن أفعال الخيانة والتجسس واحدة، ولكن العبرة بالجنسية. فالخيانة لا تكون إلاّ من مواطن يتمتع بجنسية الدولة، أما التجسس فلا يكون إلاّ من أجنبي.

وتناول المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم (١١١) لعام ١٩٦٩، تجريم الاعتداء على أمن الدولة الخارجي، ضمن طائفة الجرائم المضرة بالمصلحة العامة.

وخصص الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات للجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي، ونظمها في المواد (١٥٦ـ١٨٩).

ونصت المادة (١٥٦) من قانون العقوبات على عقوبة الإعدام لكل من أرتكب عملاً عمداً فعلاً بقصد المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها.

والأفعال التي أوردها المشرع، تعد من جرائم الخيانة العظمى، وهي من السعة بحيث تستوعب أي فعل يمس أمن الدولة وشخصيتها الخارجية.

وتتضح حالة التنظيم القانوني في مصر، لعناصر الخيانة العظمى، في القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ الخاص بمحاكمة الوزراء. إذ أكد على إن الخيانة العظمى تتحقق في كل فعل ينتج عنه مساس بسلامة الدولة أو أمنها الخارجي.

وأهتم المشرع المصري بتجريم العدوان على أمن الدولة الخارجي، فأصدر القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٧، لتعديل أحكام قانون العقوبات رقم (٥٨) لعام ١٩٣٧ في مجال الجنايات والجنح المضرة

د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٩.

د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، المصدر السابق، ص ٣٣.

بأمن الحكومة من جهة الخارج. وورد تنظيمها في الباب الأول من الكتاب الثاني، وذلك في المواد من (٧٧) إلى (٨٥). وجاء في المادة (٧٧) تجريم الأفعال العمدية التي يترتب عليها المساس باستقلال الدولة أو وحدتها أو سلامة أراضيها.

وعالج المشرع اليماني عناصر الخيانة العظمى والمتعلقة بأمن الدولة الخارجي في قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة رقم (٦) لعام ١٩٩٥. وحددها بالأعمال التي تمس وحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه، وكذلك أعمال التجسس أو إفشاء الأسرار لصالح قوى أجنبية أو معادية لليمن.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

يمكن أن نلخص أهم النتائج التي توصلنا إليها، على النحو الآتي:

١ـ تعد مسؤولية رئيس الدولة، ضمان ضد الانحراف والتعسف باستعمال السلطة. ذلك أن تنظيم قواعد المسؤولية وتطبيقها، ينتج عنه، إبعاد كل من يتجه نحو الديكتاتورية، من السلطة بالوسائل السلمية.

٢ـ منحت دساتير الدول ذات النظام الجمهوري، رئيس الدولة، حصانة جزئية. وأقرت مساءلته في حالة الخيانة العظمى، حتى غدت، الخيانة العظمى، قاعدة مشتركة، تنص عليها أغلب الوثائق الدستورية المعاصرة.

٣ـ نظمت الدساتير مساءلة رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، بيد إن هذا التنظيم لم يأتِ متكاملاً. إذ أحجمت هذه الدساتير عن تحديد ماهية الخيانة العظمى، ولم تبين مضمونها، وإزاء هذه الإشكالية، أجتهد الفقه لتبيان فكرتها الموضوعية، وتحديد العناصر التي تدخل في تكوينها.

٤ـ اتسم التنظيم الدستوري للخيانة العظمى ـ في بعض الدول ـ

بالنقص والقصور تارةً، والغموض تارةً أخرى. وهو ما يطلق عليه بالنقص الفطري في أحكام الدستور. فاتهام رئيس الدولة بارتكاب فعل ينضوي تحت مفهوم الخيانة العظمى، يستلزم تدخل المشرع الدستوري، لتحديد الأفعال التي تثار فيها المسؤولية الرئاسية.

٥ـ **يشير الواقع العملي، أن القواعد الدستورية المتعلقة بمساءلة رئيس الدولة عن الخيانة العظمى، لم تجد مجالاً في التطبيق،** وذلك لسببين: الأول؛ يتمثل في امتناع البرلمان عن إثارة المسؤولية الرئاسية، والثاني؛ يتمثل في بضعف أداء البرلمان وامتناعه عن إصدار قانون خاص بمحاكمة رئيس الجمهورية يعمل على تكملة النصوص الدستورية، وتطبيقها فعلياً.

ثانياً: التوصيات:

عرضنا خلال البحث للأحكام الواردة في دستور العراق المستفتى عليه عام ٢٠٠٥، والمتعلقة بمساءلة رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى. ولغرض تنظيم النصوص الدستورية، نقترح ما يلي:

١ـ مساءلة رئيس الجمهورية في حالة واحدة: نرى إضافة نص إلى وثيقة الدستور يحدد مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة، **هي الخيانة العظمى.** لأن مضمون الخيانة العظمى يتسع ليشمل الحالتين الأخريين، انتهاك الدستور، والحنث في اليمين الدستورية.

٢ـ تحديد مضمون الخيانة العظمى: نرى إضافة نص إلى وثيقة الدستور يحدد صراحة المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى، ويبين

الأفعال التي تدخل في تكوينها. وأن يشمل مضمونها طائفتين من الأعمال: **الإخلال الجسيم بالواجبات الدستورية، والإضرار بالمصالح العليا للدولة.**

٣ـ إصدار قانون خاص بمحاكمة رئيس الجمهورية: نوصي بإصدار قانون مكمل لأحكام الدستور يختص باتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية، ويهتم بإيراد **تعريف واضح** لمضمون الخيانة العظمى وتحديد العناصر المكونة لها، وكذلك تبيان **الإجراءات** التي تتبع في اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية.

مصادر الدراسة الأولى

أولاً: المصادر باللغة العربية:

١ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري ـ تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادىء الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٢ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٣ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١.

٤ـ د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.

٥ـ د. أحمد الكبيسي. د. محمد شلال حبيب، المختصر في الفقه الجنائي الإسلامي، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٩.

٦ـ د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل

في الميزان، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ١٩٩٩.

٧- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.

٨ـ د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.

٩ـ د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول ـ الدول وأنظمتها، ط٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

١٠ـ د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، بيروت، ١٩٦٦.

١١ـ د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢.

١٢ـ د. إسماعيل بدوي، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء ٢٠٠، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٣.

١٣ـ جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادیء الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة: هند البقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨.

١٤ـ د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥.

١٥ـ د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، «القانون الدستوري»، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.

١٦ـ د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨.

١٧ـ د. رمسيس بهنام، قانون العقوبات ـ جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

١٨ـ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.

١٩ـ د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.

٢٠ـ د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٩.

٢١ـ د. صالح جواد الكاظم، و، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.

٢٢ـ د. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دراسة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

٢٣ـ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة المعارف، الأسكندرية، ١٩٩١.

٢٤ـ د. عبد الله محمد حسين، الحرية الشخصية في مصر، القاهرة، ١٩٩٥.

٢٥ـ د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

٢٦ـ د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، (غير مؤرخ).

٢٧ـ لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦.

٢٨ـ د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ١٩٩٧.

٢٩ـ د. مأمون محمد سلامة، الأحكام العامة في جرائم أمن الدولة من جهة الخارج ومن جهة الداخل، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

٣٠ـ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥.

٣١ـ د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط ٤، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٢.

٣٢ـ د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٣٣ـ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها ـ دراسة مقارنة ـ، القاهرة، ٢٠٠٣.

٣٤ـ د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة،

منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٨.

٣٥ـ د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٣٦ـ د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص ـ جرائم المصلحة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

٣٧ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومباديء الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٨ـ د. مظهر محمد إسماعيل، المباديء الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام الحكم، دار الجامعة اليمنية، مركز الشربجي للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٠٢.

٣٩ـ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري ـ نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.

٤٠ـ د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ـ لبنان، ١٩٩٤.

٤١ـ د. نوري لطيف، د. علي غالب العاني، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٨١.

٤٢ـ د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشاة المعارف، الإسكندرية.

٤٣ـ د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.

ثانياً: المصادر باللغة الفرنسية:

١_*GE'ORGES VEDEL: Manual e'lementaire de Droit Constitutionnel,Paris,* ١٩٧٧.

٢_*JACQUES CADART: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel , L. G. D. J , Paris ,* ١٩٧٥.

٣_*JEAN GICQUEL: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques ,* ١٠ *e'e'd. Montchrestien , Paris ,*١٩٨٩.

٤_*JULIEN LAFERRIE'RE: Manual de Droit Constitutionnel , Editions Domat Montchrestien , Paris* ١٩٤٧.

٥_*MARCEL PRE'LOT: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel,*٤*e'm e'e'd , Paris ,* ١٩٦٩.

٦_*Marcel Pre'lot et jean Boulouis: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel ,* ٧ *Editions , Paris ,*١٩٧٨.

٧_*MICHEL HENRI FABRE: Prineipes Répulilicains de Droit Constitutionnel ,* ٣ *e'e'd , L. G. D. J , Paris ,* ١٩٧٧.

٨_*MAURICE DUVERGER: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , Paris ,*١٩٧٨.

الدراسة الثانية

مضمون انتهاك الدستور

المنسوب لرئيس الدولة

المقدمة:

موضوع البحث:

يؤسس الدستور القواعد المنظمة للسلطات الحاكمة في الدولة، ويبين تكوينها ويحدد اختصاصاتها التي تمارسها بصدد التعبير عن إرادة الدولة في صورة قرارات أو قواعد قانونية. ولما كانت القواعد الدستورية تنشأ عن السلطة المؤسِسَة (السلطة التأسيسية الأصلية) في الدولة، وهي السلطة العليا فيها، فإنه من المنطقي أن تكون لهذه القواعد المرتبة الإلزامية العليا[1].

وعليه فإن ممارسة السلطة من قبل رئيس الدولة، تخضع للقواعد الدستورية التي تحدد الأحكام الموضوعية والشكلية التي يتوجب

---

(١) إن سمو الدستور يجد أساسه في التمييز بين سلطتين: (السلطة المؤسسَة) و(السلطة المؤسَسَة)، فالسلطة المؤسسَة لم تنظمها نصوص خاصة ولم تتلق اختصاصها من نص صريح، إذ هي تتدخل لوضع وإعداد دستور الدولة.

د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ـ الجزء الأول ـ النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢، ص١٧٣ـ١٧٤.

د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص١٣٨ـ١٣٩.

مراعاتها، عند ممارسته لاختصاصاته.

ومن نقطة البدء هذه، فإن الدستور، يعلو ويسمو، على رئيس الدولة إذ يخضع للأحكام الواردة فيه. فالدستور، إذن، هو أعلى قاعدة قانونية في الدولة[١]، بحيث أن رئيس الدولة وأدائه لواجباته، وممارسته لوظائفه التنفيذية والتشريعية، والقواعد التي تنجم عنها، تكون محكومة بالإطار القانوني الذي رسمته القواعد الدستورية.

ويتضح مما تقدم، أن القواعد الدستورية تورد قيوداً على سلطة رئيس الدولة، وتقرر مساءلته وتوقيع الجزاء عليه إذا خرج على تلك القيود التي تفرضها القواعد الدستورية. ولذلك تحرص السلطة المؤسِسَة على أن تُضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول بعض الوسائل القانونية، التي تؤكد خضوع رئيس الدولة للقواعد الدستورية.

وعليه، فقد اتجهت إرادة واضعي الدساتير إلى إجازة تحريك الإجراءات القانونية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في حالة خرقه أو انتهاكه للقواعد الواردة فيها، والمحددة لنطاق ممارسته للسلطة.

مشكلة البحث:

أثبتت التجارب الدستورية أن احترام تطبيق القواعد والأحكام

---

(١) *Article ٢ - Section ١- (٨) Before he enter on the Execution of his Office, he*
I do solemnly swear (or «shall take the following Oath or Affirmation:
affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United
States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the
Constitution of the United States.

الدستورية لا يتوقف على مقدار الجزاءات والضمانات التي تحتويها. بقدر ما يعتمد على مدى دقة المعالجة الدستورية، ومدى إيمان المؤسسات الدستورية في التمسك بتلك القواعد والحرص على حمايتها والدفاع عنها.

ورغم إن أغلب الدساتير قد نصت على مسائلة رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور، إلاّ أن تطبيق نظام المسائلة يواجه إشكاليات عدة، وأبرزها:

* إن بعض الدساتير قد نظمت إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في حالة انتهاك القواعد الدستورية، ولكن هذا التنظيم جاء متضمناً لبعض جوانب النقص والقصور

* عدم الوضوح والالتباس بشأن تبيان ذاتية حالة انتهاك القواعد الدستورية ونطاقها

* سكوت الدساتير عن تحديد محتوى ومضمون حالة انتهاك القواعد الدستورية

* إغفال الدساتير والتشريعات العادية عن تحديد الأفعال المكونة لحالة انتهاك القواعد الدستورية

منهج البحث:

سنتبع في بحثنا لموضوع مضمون انتهاك الدستور المنسوب لرئيس الدولة منهج الدراسة التأصيلية التحليلية المقارنة بين نماذج دستورية رئيسية تتمثل في العراق ومصر ولبنان واليمن وفرنسا والولايات

المتحدة الأمريكية وإيطاليا والهند وجنوب أفريقيا وروسيا الاتحادية. مع الإشارة لبعض النماذج الدستورية الأخرى بحسب مقتضيات محاور البحث.

خطة البحث:

في ضوء هذه المنهجية رأينا أن نقسم هذا البحث على النحو الآتي:

الفصل الأول: ذاتية حالة انتهاك الدستور

الفصل الثاني: المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور

الفصل الأول: الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور

الخاتمة: وتتضمن أبرز النتائج والتوصيات التي أسفر عنها البحث

الفصل الأول

ذاتية حالة انتهاك الدستور

لئن كان الدستور يتمتع بالأعلوية[1]، فهذا يعني أن من واجب السلطات المؤسَسَة بمقتضاه، حماية قواعده والعمل على تطبيقها، على النحو الأمثل. وبالتأسيس على هذه الفلسفة التي تقرها أغلب دساتير دول العالم ـ وانطلاقاً منها، أوجبت الدساتير على رئيس الدولة السهر على احترام الدستور وضمان التطبيق السليم للمبادئ والأحكام التي تتضمنها القواعد الدستورية.

وجرى تقنين واجب رئيس الدولة في حماية القواعد الدستورية، في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧. وجاءت المعالجة الدستورية لهذه المسألة في موجبات اليمين الدستورية، حيث أوجبت المادة (٢ـ الفقرة ١ـ البند ٨) من الدستور على رئيس الجمهورية وقبل أن يتقلد منصبه أن يقسم بأنه سيعمل غاية جهده لكي يصون الدستور ويحميه ويدافع عنه[2].

---

(١) لمزيد من التفصيل بشأن أعلوية الدستور، ينظر:

د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، المصدر السابق، ص ١٢.

د. وجدي ثابت غبريال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص١٥٣ وما بعدها.

د. محمود أحمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية آثاره وحجيته ـ دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١ـ٣.

(٢) *Article ٢ - Section ١- (٨) Before he enter on the Execution of his Office, he*

وتبنى ذات الاتجاه، الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، فقد ألزمت المادة (٩١) من الدستور، رئيس الجمهورية ـ قبل توليه مسؤولياته ـ أن يؤدي يمين الإخلاص للجمهورية واحترام الدستور[١].

وسار على نفس المنوال الدستور الهندي لعام ١٩٤٩، إذ أوردت المادة (٦٠) منه قسم رئيس الدولة بأن يحافظ ويصون ويذود عن الدستور[٢].

كما نص دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ في المادة (٥٦) منه على أن يُقسم رئيس الجمهورية الاتحادية ـ لدى تنصيبه في مركزه ـ

I do solemnly swear (or «shall take the following Oath or Affirmation: affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.

(١) *Article ٩١: [Oath of Loyalty] The president, prior to taking office, has to swear before parliament in joint session an oath of allegiance to the republic and the constitution.*

(٢) *Article ٦٠: Oath or affirmation by the President. —Every President and every person acting as President or discharging the functions of the President shall, before entering upon his office, make and subscribe in the presence of the Chief Justice of India or, in his absence, the senior-most Judge of the Supreme Court available, an oath or affirmation in the following form, that is to say—I, A. B. , do swear in the name of God that I will faithfully execute solemnly affirm the office of President (or discharge the functions of the President) of India and will to the best of my ability preserve, protect and defend the Constitution and the law and that I will devote myself to the service and well-being of the people of India.*

بالمحافظة على الدستور[1].

والتتبع الدقيق للتشريعات الدستورية يكشف عن إن بعض الدساتير قد عالجت واجب رئيس الدولة في حماية قواعد الدستور، بأسلوب يتسم بالدقة والوضوح.

وفي مقدمة التشريعات الدستورية المعاصرة التي تضمنت هذا الأسلوب؛ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ نصت المادة (٥) منه على أن: «يحرص رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويكفل بتحكيمه، العمل المنتظم للسلطات العامة، وكذلك استمرارية الدولة....»[2].

---

(١) *Article ٥٦: (oath of office): on assuming his office, the president takes the following oath before the assembled members of the house of representations (bundestag) and the senate (bundesrat): «I swear that I will dedicate my efforts to the well-being of the German people, enhance their benefits, avert harm from them, uphold and defend the constitution and the statutes of the federation, fulfill my duties conscientiously, and do justice to all. so help my God» the oath may also be taken without religious affirmation.*

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤١.

د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص١٧٦.

ونص المادة (٥) باللغة الفرنسية هو:

Article ٥: Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités.

وفي إطار دستور روسيا الاتحادية الصادر عام ١٩٩٣ تم رسم المركز الدستوري لرئيس الاتحاد في المادة (٨٠) منه. إذ نصت الفقرة الأولى من ذات المادة على إنه: «رئيس الاتحاد الروسي هو رئيس الدولة»، وأسندت الفقرة الثانية لرئيس الدولة واجب ضمان قواعد الدستور. حيث قررت أن «الرئيس هو ضامن الدستور، والحقوق الإنسانية والمدنية والحريات، بموجب الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهو يتخذ الإجراءات لحماية سيادة الاتحاد الروسي، واستقلاله، وسلامة الدولة، وضمان تنسيق وظائف وتفاعل كافة هيئات سلطة الدولة»[١].

وتأكد واجب رئيس الدولة في ضمان احترام القواعد الدستورية، من خلال صيغة القسم الدستوري الذي يؤديه رئيس الاتحاد الروسي. إذ يقسم وفقاً للمادة (٨٢) من الدستور بالآتي: «أتعهد في أداء سلطاتي

---

(١) *Article ٨٠: [Head of State] (١) The President of the Russian Federation is the head of state. (٢) The President is the guarantor of the Constitution, and of human and civil rights and freedoms. In accordance with the procedure established by the Constitution, he takes measures to protect the sovereignty of the Russian Federation, its independence and state integrity, and ensure concerted functioning and interaction of all bodies of state power. (٣) The President of the Russian Federation defines the basic domestic and foreign policy guidelines of the state in accordance with the Constitution and federal laws. (٤) The President of the Russian Federation as head of state represents the Russian Federation inside the country and in international relations.*

كرئيس الاتحاد الروسي باحترام وحماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن، وحماية الدستور، وحماية سيادة واستقلال وأمن وسلامة الدولة وخدمة الشعب بإخلاص»(١).

وإذا نظرنا إلى دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ نجد أن المعالجة الدستورية لواجبات رئيس الدولة قد حققت تطوراً ملموساً. حيث جاءت المادة (٨٣) من الدستور لتقرر أن: «رئيس الجمهورية هو: (أ) رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. و(ب) عليه تطوير الدستور والدفاع عنه واحترامه كقانون أعلى للجمهورية....» (٢). وتحقيقاً لذلك، يفرض الدستور على رئيس الجمهورية في المادة (٨٧) منه، أداء اليمين المتضمن إخلاصه للجمهورية وإطاعته للدستور(٣).

---

(١) *Article ٨٢: [Oath] (١) At his inauguration, the President of the Russian Federation takes the following oath to the people: "I vow, in the performance of my powers as the President of the Russian Federation to respect and protect the rights and freedoms of man and citizen, to observe and protect the Constitution, to protect the sovereignty and independence, security and integrity of the state and to serve the people faithfully. "(٢) The oath is taken in a solemn atmosphere in the presence of members of the Council of the Federation, deputies of the House of Representatives [State Duma] and judges of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

(٢) *Article ٨٣: (The President) The President -(a) is the Head of State and head of the national executive;(b) must uphold, defend and respect the Constitution as the supreme law of the Republic; and(c) promotes the unity of the nation and that which will advance the Republic.*

(٣) *Article ٨٧: (Assumption of office by President) When elected President, a*

ومن أمثلة التشريعات الدستورية العربية التي تبنت ذات الاتجاه. الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٢، حيث حددت المادة (٤٩) مركز رئيس الجمهورية وعرفته بالآتي: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور...»[١].

ونصت المادة (٥٠) من الدستور على تأدية رئيس الجمهورية يمين الإخلاص للأمة والدستور وفقاً للآتي: «أحلف بالله العظيم أني أحترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها...».

وهذا هو الاتجاه الذي سار عليه الدستور المصري لعام ١٩٧١. حيث جعل لرئيس الجمهورية مركزاً دستورياً خاصاً. وبينت المادة (٧٣) من الدستور أن «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد...».

وأوكلت ذات المادة في شطرها الثاني إلى رئيس الجمهورية واجب حماية الدستور، إذ قررت «... ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور...»[٢].

---

person ceases to be a member of the National Assembly and, within five days, must assume office by swearing or affirming faithfulness to the Republic and obedience to the Constitution, in accordance with Schedule ٢.

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم]، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٣٠٧.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري ـ تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٧٠٤.

د. محمد عبد الله حسين، الحرية الشخصية في مصر، القاهرة، ١٩٩٥، ص٥٧٥ـ٥٧٧.

وتأكيداً لذلك أوجبت المادة (٧٩) من الدستور على رئيس الجمهورية أن يؤدي ـ قبل أن يباشر مهام منصبه ـ اليمين الآتية: «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون...»[١].

وحدد الدستور اليماني الصادر عام ١٩٩٤، واجب رئيس الدولة في الحفاظ على الدستور في المادة (١١٠) منه والتي قررت أن «يعمل رئيس الجمهورية على تجسيد إرادة الشعب واحترام الدستور...»[٢].

وحرص المشرع الدستوري اليماني على تنظيم واجب رئيس الجمهورية في احترام القواعد الدستورية ضمن المبادئ التي يقسم الرئيس على الالتزام بها. إذ نصت المادة (١٦٠) من الدستور على صيغة اليمين الدستورية، وفقاً لما يأتي: «أقسم بالله العظيم أن أكون متمسكاً بكتاب الله وسنة رسوله، وان أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون...».

وتبنى دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ ذات الاتجاه، وعبر عنه حينما حدد المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، وأوكل إليه واجب حماية القواعد الدستورية. إذ قررت المادة (٦٧) من الدستور أن: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة

---

(١) د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ط١، الكويت، ذات السلاسل، ١٩٨٨، ص٧٣ـ٧٤.

(٢) دساتير الدول العربية، إعداد قسم الدراسات الانتخابية والقانونية في مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٥٦٤.

البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور...».

كما نظم الدستور مضامين الواجب المناط برئيس الجمهورية في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها قبل تسنمه مهام منصبه. حيث نصت المادة (٧١) من الدستور على أن: «يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور».

وبالرجوع إلى المادة (٥٠) من الدستور، نجدها قد احتوت صيغة تفيد التزام رئيس الجمهورية بحماية القواعد والمبادئ التي تضمنتها وثيقة الدستور، وهي:

* أداء مهماته ومسؤولياته القانونية بتفان وإخلاص
* المحافظة على استقلال العراق وسيادته
* رعاية مصالح الشعب
* السهر على سلامة أرض العراق وسمائه ومياهه وثرواته
* حماية النظام الديمقراطي ألإتحادي
* صيانة الحريات العامة والخاصة
* حماية استقلال القضاء
* الالتزام بتطبيق التشريعات

وباستقراء النصوص التي احتوتها التشريعات الدستورية المقارنة والمنظمة للمركز الدستوري لرئيس الجمهورية، يمكن تحديد قاعدة أساسية مفادها: «أنه يتوجب على رئيس الدولة، حماية قواعد الدستور،

والالتزام بالمبادئ الواردة فيها، وممارسة اختصاصاته في الحدود المقررة دستورياً».

واستناداً لذلك، يعد انتهاكاً للدستور، كل فعل ينتج عنه مساساً بوثيقة الدستور، وخروجاً عن الحدود الشكلية والموضوعية التي رسمتها القواعد الدستورية.

ومن هذا المنطلق، لنا أن نتساءل: ما المنهج الذي اتبعته التشريعات الدستورية في معالجتها لحالة انتهاك الدستور وتمييزها عن حالات أخرى؟

جاءت التشريعات الدستورية في العديد من الدول متباينة في منهجها في معالجة مسألة ذاتية حالة انتهاك الدستور.

ومن خلال استقراء أغلب تلك التشريعات، يمكننا تصنيفها إلى مناهج ثلاثة، وعلى النحو التالي:

المنهج الأول: النص على حالة انتهاك الدستور كمسوغ رئيسي لمساءلة رئيس الدولة

المنهج الثاني: النص على حالة انتهاك الدستور كأحد مسوغات مساءلة رئيس الدولة

المنهج الثالث: عدم النص الصريح على حالة انتهاك الدستور كمسوغ لمساءلة رئيس الدولة

وسنعرض للاتجاهات الدستورية، في مباحث ثلاثة وفقاً لما يأتي:

المبحث الأول: التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها

مسوغ رئيسي لمساءلة رئيس الدولة

المبحث الثاني: التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها أحد مسوغات مساءلة رئيس الدولة

المبحث الثالث: عدم التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها مسوغ لمساءلة رئيس الدولة

المبحث الأول

التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها مسوغ رئيسي لمساءلة رئيس الدولة

يكتفي المشرع الدستوري في بعض الدول، بتقرير اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في حالة رئيسية، يحددها صراحة وعلى سبيل الحصر، وهي حالة انتهاك الدستور. ومفاد ذلك، بغير جدال، أن المشرع قد نظر إلى هذه الحالة كمسوغ قانوني، يبرر تحريك الإجراءات التي تؤدي إلى تطبيق قواعد المسؤولية في مواجهة رئيس الدولة.

ويبدو لنا، أنه طالما كان النص الوارد في وثيقة الدستور يحدد وبشكل صريح حالة انتهاك الدستور، وطالما لم ينص في الدستور على مسوغ آخر سواها، فإنه ينبني على ذلك، أن حالة انتهاك الدستور، هي وحدها الحالة الرئيسية التي تبرر اتهام ومحاكمة رئيس الدولة.

ويتبين من تفسير النصوص الدستورية، أن واضعيها يرون أن النص على أن انتهاك الدستور باعتبارها الحالة الرئيسية للمساءلة قد يؤدي إلى منع المشرع من استحداث أحكام من مسوغات أخرى في حالات لم يضع التشريع الدستوري حكماً لها.

والمنهج الذي قننه المشرع في النص على حالة خرق قواعد الدستور،

إنما يعبر عن إرادته في أن لحالة انتهاك القواعد الدستورية، مضمون واسع يشمل جميع الحالات التي يمكن التنبؤ بها، التي تصدر عن رئيس الدولة، وتشكل انتهاكاً للدستور.

فالخيانة العظمى، والحنث في اليمين الدستورية، والمساس بشخصية الدولة من جهة الداخل، أو من جهة الخارج، يمكن أن يشكل ارتكابها مساساً وانتهاكاً للقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية.

وتأسس هذا المنهج في الدستور الهندي الصادر عام ١٩٤٩ والذي أجاز مساءلة رئيس الجمهورية في حالة انتهاكه للمبادئ الواردة في وثيقة الدستور. ونص في الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور على أنه: «إذا رئي توجيه الاتهام إلى الرئيس بانتهاك حرمة الدستور فيجب أن يوجه الاتهام، أحد مجلسي البرلمان»[١].

---

(١) *Article ٦١: (Procedure for impeachment of the President) (١) When a President is to be impeached for violation of the Constitution, the charge shall be preferred by either House of Parliament. (٢) No such==*
==charge shall be preferred unless—(a) the proposal to prefer such charge is contained in a resolution which has been moved after at least fourteen days' notice in writing signed by not less than one-fourth of the total number of members of the House has been given of their intention to move the resolution, and(b) such resolution has been passed by a majority of not less than two-thirds of the total membership of the House. (٣) When a charge has been so preferred by either House of Parliament, the other House shall investigate the charge or cause the charge to be investigated and the President shall have the right to appear and to be represented at such investigation. (٤) If as a result of the investigation a resolution is passed by a majority of not less than two-thirds of the total membership of

وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى أنه: «ولا يجوز توجيه مثل هذه التهمة إلاّ إذا توافرت الشروط الآتية:

أ) أن يكون اقتراح توجيه مثل هذه التهمة ضمن مشروع قرار عرض بعد مرور أربعة عشر يوماً على الأقل، على تقديم طلب كتابي موقع عليه من ١/ ٤ (ربع) مجموع عدد أعضاء المجلس على الأقل، برغبتهم في عرض مشروع هذا القرار.

ب) وأن تتم الموافقة على مشروع هذا القرار بأغلبية لا تقل عن ثلثي مجموع أعضاء المجلس».

وأوضحت الفقرة الثالثة من ذات المادة أنه: «عندما يصدر قرار الاتهام من أحد مجلسي البرلمان، يقوم المجلس الآخر بالتحقيق في الاتهام أو يأمر بالتحقيق فيه، وللرئيس الحق في حضور هذا التحقيق وفي أن يكون ممثلاً فيه».

ونصت الفقرة الرابعة من ذات المادة أنه: «إذا صدر ـ نتيجة لهذا التحقيق ـ قرار بأغلبية لا تقل عن ثلثي مجموع أعضاء المجلس الذي قام بالتحقيق أو أمر به يثبت هذا الاتهام، ترتب على ذلك عزل الرئيس من منصبه من تأريخ صدور القرار»[1].

---

the House by which the charge was investigated or caused to be investigated, declaring that the charge preferred against the President has been sustained, such resolution shall have the effect of removing the President from his office as from the date on which the resolution is so passed.

(١) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، الإدارة العامة للتشريع والفتوى،

وإذا اتجهنا صوب التنظيم الدستوري في ألمانيا الاتحادية، فإننا نلاحظ أن الدستور الصادر عام ١٩٤٩ والمعدل عام ٢٠٠٢، قد أقر في المادة (٦١) منه مساءلة رئيس الجمهورية في حالة انتهاك القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، وكذلك القواعد المقننة في أي قانون إتحادي(١).

وعالج المشرع الدستوري حالة انتهاك القواعد الدستورية بوصفها مسوغاً يبرر توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية أمام المحكمة الدستورية الاتحادية(٢).

القاهرة، ١٩٦٦، ص ٢٧٤.

(١) *Article ٦١: (Impeachment) (١) -The House of Representative (Bundestag) or the senate (Bundesrat) may impeach the President before the Federal Constitutional Court for willful violation of this Constitution or any federal statute. The motion of the impeachment is filed by at least one quarter of the members of The House of Representative (Bundestag) or one quarter of the votes of the senate (Bundesrat). A decision to impeach requires a majority of two thirds of the members of The House of Representative (Bundestag) or of two thirds of the votes of the senate (Bundesrat). The impeachment is pleaded by a person commissioned by the impeaching body. (٢) Where the Federal Constitutional Court fined the President guilty of willful violation of this Constitution or of another federal statute, it my declare him to have forfeited his office. After impeachment, it may issue an interim order preventing the President from exercising his functions.*

(٢) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٢، إعداد المحامي طارق محمد سعيد جامباز، مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق، اللجنة القانونية ـ من دساتير الدول الفيدرالية، كوردستان، ٢٠٠٦، ص ٣٠ـ٣١.

ولقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٦١)على أنه: «يستطيع مجلس النواب الاتحادي أو المجلس الاتحادي رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ضد رئيس الجمهورية الاتحادية بسبب المساس المتعمد بالقانون الأساسي (الدستور) أو بقانون إتحادي آخر...».

وأشارت نفس الفقرة إلى أنه: «يجب أن لا يقل عدد مقدمي الطلب لرفع الدعوى عن ربع عدد أعضاء مجلس النواب الاتحادي أو ربع عدد الأصوات في المجلس الاتحادي. ويتطلب إصدار القرار برفع الدعوى أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الاتحادي أو أغلبية ثلثي الأصوات في المجلس الاتحادي، ويتم تكليف ممثل للادعاء من قبل الجهة المستدعية».

وقضت الفقرة الثانية من المادة ذاتها بأنه: «إذا ثبت للمحكمة الدستورية أن رئيس الجمهورية الاتحادية مذنب بسبب المساس المتعمد بالقانون الأساسي أو بقانون إتحادي آخر، تستطيع المحكمة حينئذ إعلان اعتباره فاقداً لمنصبه ، وتستطيع المحكمة بعد رفع الدعوى أن تصدر أمراً قضائياً عاجلاً بأنه يتعذر عليه أن يمارس مهام منصبه».

وبتمعن الفقرات التي تضمنتها المادة (٦١) من دستور ألمانيا الاتحادية، نجد أن المشرع الدستوري وإن كان قد جرم حالة انتهاك الدستور، إلاّ أنه فرق بين صورتين؛ الانتهاك ألعمدي، والانتهاك غير ألعمدي. وأقر مسؤولية رئيس الدولة في حالة الانتهاك ألعمدي.

وعليه، فإن تحقيق مسؤولية رئيس الدولة يتطلب ـ بمقتضى

الدستور ـ توافر ركنين؛ ركن مادي ويتمثل في السلوك الذي يتحقق فيه فعل الانتهاك، وركن معنوي ويتمثل في القصد الجنائي والذي يقتضي توافر العلم والإرادة.

المبحث الثاني

التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها أحد مسوغات مساءلة رئيس الدولة

تضمنت التشريعات الدستورية في بعض الدول أحكاماً تحدد ذاتية حالة انتهاك الدستور، إلى جانب الحالات الأخرى التي تبرر مساءلة رئيس الدولة. حيث يتجه المشرع الدستوري إلى النص وبشكل صريح على حالة انتهاك الدستور بوصفها مسوغاً لتحريك إجراءات الاتهام ومحاكمة رئيس الدولة، وتمييزها عن الحالات الأخرى وبخاصة حالة الخيانة العظمى.

واستناداً لذلك، يجوز إخضاع رئيس الدولة للمساءلة، إذا ارتكب فعلاَ ينضوي تحت طائفة الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور، أو لأية حالة أخرى حددتها صراحة وثيقة الدستور.

والمنهج الدستوري المميز بين حالة انتهاك الدستور، وغيرها من الحالات، وبخاصة حالة الخيانة العظمى، إنما يُعبر عن إرادة المشرع الدستوري، في أن لحالة انتهاك الدستور ذاتية مستقلة، ومحتوى ومضمون، يختلف عن ذاتية ومضمون الخيانة العظمى.

كما إن الأفعال التي تتكون منها حالة انتهاك الدستور، لها ذاتيتها

المميزة والمختلفة عن الأفعال المكونة للخيانة العظمى.

وانطوت على هذا النمط من القواعد الدستورية غالبية الأنظمة الدستورية. ويعتبر الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧، النموذج الأبرز للدساتير التي قننت هذا المنهج.

ووفقاً لأحكام هذا الدستور، فإن رئيس الدولة تتم مساءلته في حالتين: خرق الدستور والخيانة العظمى. واحتوت المادة (٩٠) من الدستور المبادئ الآتية:

١ـ لا تبعة على رئيس الجمهورية نتيجة للقرارات التي اتخذت حال قيامه بوظيفته إلاّ عند خرقه للدستور أو في حالة الخيانة العظمى.

٢ـ أوجب الدستور لصدور قرار اتهام رئيس الجمهورية في هاتين الحالتين أغلبية خاصة، هي الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان الملتئم في جلسة مشتركة[1].

---

(١) *Article ٩٠: (١) The president may not be held responsible for exercising his duties, except for high treason and attempts to overthrow the constitution. (٢) In these cases, he must be impeached by parliament in joint session by a majority of its members.*

الدستور الإيطالي، ترجمة هه فال معروف رؤوف، إعداد: طارق جامباز، مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق ـ اللجنة القانونية، كوردستان، ٢٠٠٦، ص٢٢.

وأيد الدستور البلغاري الصادر عام ١٩٧١ هذا المنهج، ونصت المادة (١٠٣ ـ الفقرة أولاً) على ما يأتي: «لا يكون الرئيس ونائب الرئيس مسؤولاً قانونياً عن الأعمال التي ترتبط بأدائه لواجباته، ماعدا الخيانة العظمى، أو انتهاك الدستور».

Article ١٠٣: (١) The President and Vice President shall not be held

ومن دساتير الدول الأخرى التي تبنت هذا النمط في تحديد ذاتية انتهاك الدستور، دستور جنوب أفريقيا الصادر عام ١٩٩٦، إذ أجاز مساءلة رئيس الجمهورية في حالات عدة، أبرزها، حالة انتهاك الدستور، وجاءت المادة (٨٩) من الدستور متضمنة الأسباب الموجبة التي يستند إليها البرلمان في إقالة رئيس الجمهورية[١].

---

liable for actions committed in the performance of their duties, except for high treason, or a violation of the Constitution.

وعالج الدستور الجورجي لعام ١٩٩٥ الأسباب الموجبة لاتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية في المادة (٧٥ ـ الفقرة ثانياً) منه، وجرى نصها كما يأتي: «في حالة انتهاك الدستور، والخيانة العظمى، والجرائم الخطيرة الأخرى، فإن البرلمان مخول بعزل الرئيس طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٦٣) من الدستور، وطبقاً للإجراءات المقررة في القانون النظامي إذا كان:

أ) انتهاك الدستور مثبت بحكم المحكمة الدستورية.

ب) ارتكاب الخيانة العظمى والجرائم الخطيرة الأخرى مثبتة بقرار صادر من المحكمة العليا».

Article ٧٥: ١. *The President of Georgia shall enjoy personal immunity. While holding his/her position, his/her detention or proceeding shall be impermissible.* ٢. *In case of the violation of the Constitution, commission of high treason and other criminal offence, the Parliament shall be authorised to dismiss the President in accordance with a procedures of Article* ٦٣ *of the Constitution and in accordance with a procedures determined by the Organic Law if: a. the violation of the Constitution is confirmed by a judgment of the Constitutional Court; b. corpus delicti of high treason and other criminal offence is confirmed by a conclusion of the Supreme Court*

(١) *Article* ٨٩*: (Removal of President)* ١) *The National Assembly* ,) *by a resolution adopted with a supporting vote of at least two thirds of its members, may*

ونصت الفقرة الأولى من نفس المادة على إنه: «يجوز للجمعية الوطنية أن تعزل رئيس الجمهورية من منصبه، بقرار تتخذه بأكثرية مالا يقل عن تأييد ثلثي أعضائها لسبب من الأسباب الآتية فقط:

أ) انتهاك جسيم للدستور أو القانون.

ب) سوء السلوك الجسيم.

ج) العجز عن أداء مهام المنصب».

وورد في الفقرة الثانية من ذات المادة أنه: «لا يجوز للشخص الذي عُزل من منصب رئيس الجمهورية وفقاً للفقرة الأولى (أ) و(ب) أن يحصل على منافع ذلك المنصب، ولا يجوز له أن يشغل أية وظيفة عامة»[١]. ونظمت المادة (١٦٧) من الدستور الأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية. ونصت الفقرة الرابعة من ذات المادة أن: «تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالآتي: هـ) الحكم بإخلال البرلمان أو رئيس الجمهورية بالتزام دستوري»[٢].

---

serious remove the President from office only on the grounds of: (a) a or (c) ؛ (b) serious misconduct violation of the Constitution or the law been removed) Anyone who has ٢) inability to perform the functions of office. from the office of President in terms of subsection (١) (a) or (b) may not office. receive any benefits of that office, and may not serve in any public

(١) دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٦٦، ترجمة: عبد الكريم أبو بكر هموند، إعداد: طارق محمد سعيد جامباز، مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق ـ اللجنة القانونية ـ من دساتير الدول الفيدرالية، كوردستان، ٢٠٠٦، ص٣٣.

(٢) *Court consists of a) The Constitutional ١) Article ١٦٧: (Constitutional Court)) A matter before the ٢) President, a Deputy President and nine other judges.*

وقضت الفقرة الخامسة من ذات المادة بأن: «للمحكمة الدستورية القرار النهائي حول دستورية أو عدم دستورية قانون صادر عن البرلمان أو الإقليم، أو تصرف رئيس الجمهورية...». وبتأمل المادة

) The ٣)judges. Constitutional Court must be heard by at = least eight constitutional matters-(b) Constitutional Court- (a) is the highest court in all issues connected with decisions may decide only constitutional matters, and final decision whether a matter on constitutional matters; and-(c) makes the is connected with a decision on is a constitutional matter or whether an issue a) decide –Constitutional Court may)) Only the٤)a constitutional matter. national or provincial sphere disputes between organs of state in the functions of any of those concerning the constitutional status, powers or constitutionality of any parliamentary or (b) decide on the—organs of state) the circumstances anticipated in provincial Bill, but may do so only in (d) –envisaged in section ٨٠ or ١٢٢ (c) decide applications–section ٧٩ or ١٢١ (e) –amendment to the Constitution decide on the constitutionality of any has failed to fulfill a constitutional decide that Parliament or the President constitution in terms of section ١٤٤. f) certify a provincial –obligation; or) final decision whether an Act of) The Constitutional Court makes the٥) President is constitutional, Parliament, a provincial Act or conduct of the the Supreme Court of and must confirm any order of invalidity made by that order has any Appeal, a High Court, or a court of similar status, before Constitutional Court must) National legislation or the rules of the٦)force. and with leave of the allow a person, when it is in the interests of justice to the Constitutional a) to bring a matter directly–-) Constitutional Court Court from any other (b) to appeal directly to the Constitutional–Court; or involving the) A constitutional matter includes any issue٧)court. Constitution. interpretation, protection or enforcement of the

(٨٩) من الدستور، نجدها، قد جرمت حالة انتهاك النصوص الواردة في وثيقة الدستور.

غير أن مجرد الانتهاك لا يكفي لتحريك إجراءات الاتهام في مواجهة رئيس الجمهورية، وإنما يشترط لذلك أن يكون هنالك انتهاك جسيم. ويلاحظ أن الدستور ينص على صفة (الجسامة) في الانتهاك واكتفى بهذا التعبير دون أن يحدد معيار تلك الجسامة. ومن ثم فإن الانتهاك الجسيم يتحدد طبقاً للقواعد العامة، بأنه الانتهاك الذي يخرج عن إطار المخالفات البسيطة أو الطفيفة لأحكام الدستور.

ولا ريب أن تحديد الموضوعات التي يقع عليها هذا الانتهاك كما نص عليها المشرع الدستوري تساهم في إظهار جسامة الانتهاك الذي يتهدد وثيقة الدستور.

وكان لهذا النمط من القواعد الدستورية المنظمة لمسوغات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، نصيب في التشريعات الدستورية العربية. فقد تضمنت بعض الدساتير قواعد تتعلق بمساءلة رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور، وميزت بينها وبين حالة الخيانة العظمى.

وأرسى المشرع الدستوري اللبناني في دستور عام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٠، هذا الاتجاه، معبراً بذلك عن تحديد ذاتية مستقلة لحالة انتهاك الدستور. إذ نص في المادة (٦٠) منه على أنه: «لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلاّ عند خرقه الدستور، أو في حالة الخيانة العظمى. أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلتي خرق

الدستور والخيانة العظمى إلاّ من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضاءه. ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين، ويعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاضٍ تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها»[1].

واعتنق الأسلوب ذاته الدستور اليماني لعام ١٩٩٤، إذ فرق بين حالة خرق الدستور وحالة الخيانة العظمى[2].

وتضمنت المادة (١٢٨) من الدستور الأحكام الآتية:

١ـ يكون لمجلس النواب ـ بناء على طلب مقدم من نصف أعضائه ـ اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد.

٢ـ تطلب الدستور لصدور قرار اتهام رئيس الجمهورية في هذه الحالات، أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

٣ـ يتولى القانون تبيان إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية.

٤ـ إذا كان الاتهام موجهاً إلى رئيس الجمهورية ونائبه، تباشر هيئة رئاسة مجلس النواب مهام رئاسة الجمهورية مؤقتاً حتى

---

(١) د. سمير صباغ، الدستور اللبناني من التعديل على التبديل، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠، ص٣٦٦ـ٣٦٧.

(٢) لمزيد من التفصيل، ينظر:

د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ١٩٩٩، ص ٥٦.

صدور حكم المحكمة.

وباستقراء النص الدستوري، نلاحظ أن المشرع قد أجاز مساءلة رئيس الجمهورية في حالات ثلاث: الأولى: الخيانة العظمى والثانية: خرق الدستور والثالثة: أي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد.

ويتضح من ذلك، أن المشرع ميز بين الحالات الثلاث. إذ أن مدلول خرق الدستور يختلف عن مدلول الخيانة العظمى، ومدلول الأعمال الماسة باستقلال وسيادة الدولة.

ورسخ هذا المنهج في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، فأجازت وثيقة الدستور مساءلة رئيس الجمهورية في حالات ثلاث: ومن أبرزها؛ حالة انتهاك الدستور، وأكدت أن لهذه الحالة معنى وذاتية متفردة ومستقلة عن غيرها من الحالات.

حيث جاء نص البند (أ) من الفقرة (سادساً) من المادة (٦١) من الدستور متضمناً جواز مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب يصدر عن مجلس النواب بالأغلبية المطلقة.

وقضى البند (ب) من الفقرة (سادساً) من ذات المادة، باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالحكم بإدانة رئيس الجمهورية. وحدد أسباب الاتهام والمحاكمة بما يأتي: ـ انتهاك الدستور، والخيانة العظمى، والحنث في اليمين الدستورية.

وجرى نص البند (ب) من الفقرة (سادساً) من المادة ذاتها، على النحو الآتي: «إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس

النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

١ـ الحنث في اليمين الدستورية.

٢ـ انتهاك الدستور.

٣ـ الخيانة العظمى»[١].

(١) عالج المشرع الدستوري في العراق، لأول مرة، مسوغات اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية، في الدستور الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ (والذي سمي بقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم [٦١] لسنة ١٩٦٤). وحدد المشرع في المادة (٦٠) من الدستور، المسوغات القانونية التي يتأسس عليها النظام الإتهامي، بالآتي: «لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلاّ في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى... ». وبشأن النص الكامل لوثيقة دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، ينظر: د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨، ص٩٠.

المبحث الثالث
عدم التحديد الدستوري لحالة انتهاك الدستور بوصفها مسوغ لمساءلة رئيس الدولة

درج المشرع الدستوري في بعض الدول على تبني منهجاً يقوم على أساس عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح، حينما يعالج الحالات التي توجب اتهام ومحاكمة رئيس الدولة. ويترتب على ذلك، إن المشرع لا يحدد لحالة انتهاك الدستور، ذاتية مستقلة، كما لا يميز بينها وبين الحالات الأخرى، وعلى وجه الخصوص، حالة الخيانة العظمى.

والمنهج الدستوري غير المميز بين حالة انتهاك الدستور والحالات الأخرى، التي تعد أسباباً موجبة لمساءلة رئيس الدولة، إنما يعبر عن إرادة المشرع الدستوري في اعتبار حالة انتهاك الدستور ذات مضمون يندرج ضمن العناصر المكونة لحالة الخيانة العظمى، أو العناصر المكونة لحالة أخرى والتي ورد النص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية.

وهذا المنهج هو السائد في بعض التشريعات الدستورية المعاصرة، ويتبوأ النظام الدستوري الأمريكي الصدارة بين الأنظمة الدستورية في هذا المضمار. فقد سمح هذا الدستور في المادة (٢) منه، إخضاع رئيس الجمهورية للمحاكمة البرلمانية. ونصت الفقرة

(٤) من المادة (٢) من الدستور على ما يأتي: «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم وجنح كبرى، وأدينوا بمثل هذه التهم»[١].

ويتضح مما تقدم أن المشرع الدستوري الأمريكي، حدد أسباب المحاكمة البرلمانية بثلاث، هي؛ الخيانة *Treason* والرشوة *Bribery* والجرائم والجنح الكبرى *High Crimes and Misdemeanors*، ولم ينص على حالة انتهاك الدستور ، ولم يحدد لها ذاتية مستقلة[٢].

غير إن تفسير نصوص الدستور، استناداً إلى الأعمال التحضيرية وآراء الفقه، وقرارات القضاء السياسي، يشير إلى إن حالة انتهاك الدستور تنضوي ضمن طائفة الأعمال التي تتحقق بها حالتي الخيانة والجرائم والجنح الكبرى[٣].

---

(١) *Article ٢, Section ٤: [Impeachment] The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*

ومفاد هذا النص، أن المحاكمة البرلمانية تشمل نائب رئيس الجمهورية، والوزراء، ومختلف الموظفين المدنيين من أعضاء السلطة التنفيذية.

John Swarthot and Ernest Batley: Principles and Problems of American National Government, Oxford, University. Press. New York, ١٩٥١,*p.* ٣١٥.

(٢) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٢٦.

(٣) د. رافع خضر صالح شبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة ـ دراسة دستورية ـ مجلة جامعة بابل ـ العلوم الإدارية والقانونية، المجلد ١٢، العدد ٦، ٢٠٠٦،

وقد جسدت نصوص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ مضمون المنهج المتمثل بعدم الإقرار بذاتية مستقلة لحالة انتهاك الدستور. ويتضح هذا بجلاء في نص المادة (٦٨) من الدستور، إذ قررت أن: «رئيس الجمهورية غير مسئول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته أعمال وظيفته، إلاّ في حالة الخيانة العظمى...»[1].

ويتضح من مضامين هذا النص القواعد الآتية:

١ـ القاعدة الأصلية تقرر تحصين رئيس الجمهورية من المسؤولية عن الأعمال والقرارات التي يصدرها أثناء مباشرته لمهام منصبه.

٢ـ يرد على القاعدة الأصلية استثناء، مفاده، تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة، هي الخيانة العظمى.

٣ـ لم يحدد الدستور ماهية الخيانة العظمى، ولا نوع المسؤولية

ص ١١٦١-١١٦٢.

(١) *Article ٦٨: Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant: il est jugé la Haute Cour de justice. Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.*

المترتبة عليها[١].

ونظراً لأن الدستور لم يحدد مضمون الخيانة العظمى، أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها، فإن فقهاء القانون الدستوري، حاولوا تحديد مضمونها[٢].

وفي نطاق محاولات الفقه الفرنسي، يمكن القول، أن انتهاك الدستور، يشكل مظهراً أساسياً، تتحقق به حالة الخيانة العظمى[٣].

وفي روسيا الاتحادية تجسيد آخر لهذا النمط من القواعد الدستورية، إذ أجاز دستورها الصادر عام ١٩٩٣ اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية في حالتين حددهما على سبيل الحصر. واحتوت المادة (٩٣) من الدستور على القواعد الآتية:

١ـ يكون لمجلس الاتحاد ـ بناءً على اقتراح مقدم من مجلس النواب ـ توجيه الاتهام لرئيس الاتحاد الروسي بالخيانة العظمى أو ببعض الجرائم الخطيرة الأخرى[٤].

---

(١) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر، ص ٢٠ـ٢١.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٧٠.

(٣) *Ge'orges Vedel: Manual E'lementaire de Droit Constitutionnel, Paris,* ١٩٤٩, *P.* ٤٣١.

Michel Henri Fabre: Prineipes Re'puliticains de Droit Constitutionnel, ٣*e'e'd, L. G. D.J. ,Paris,* ١٩٧٧ *,P.* ٣٨٥.

Jean Gicquel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, ١٠*e'e'd, Montchrestien, Paris* ,١٩٨٩, *P.* ٦٤٩.

(٤) *Article* ٩٣*: [Impeachment](*١*) The President of the Russian Federation may be impeached by the Federation Council only on the basis of charges put*

٢ـ استلزم الدستور لصدور قرار اتهام الاتحاد الروسي في هاتين الحالتين، أغلبية خاصة، هي أغلبية الثلثين من العدد الكلي من أعضاء المجلسين.

وإذا استعرضنا الدساتير التي صدرت في بعض الدول العربية،

---

forward against him of high treason or some other grave crime, confirmed by a ruling of the Supreme Court of the Russian Federation on the presence of indicia of crime in the President's actions and by a ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation confirming that the procedure of bringing charges has been observed. (٢) The ruling of the House of Representatives [State Duma] on putting forward charges and the decision of the Federation Council on impeachment of the President is passed by the votes of two-thirds of the total number in each of the chambers at the initiative of at least one-third of the deputies of the House of Representatives [State Duma] and in the presence of the opinion of a special commission formed by the House of Representatives [State Duma]. (٣) The decision of the Federation Council on impeaching the President of the Russian Federation is passed within three months of the charges being brought against the President by the House of Representatives [State Duma]. The charges against the President are considered to be rejected if the decision of the Federation Council is not passed.

وعلى نفس المنوال جاء الدستور الأرميني الصادر عام ١٩٩٥ والمعدل عام ١٩٩٩ حيث نص في المادة (٥٧) منه على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالتين، هما الخيانة العظمى للدولة، والجرائم الخطيرة الأخرى.

Article ٥٧: The President may be removed from office for state treason or other high crimes.

In order to request a determination on questions pertaining to the removal of the President of the Republic from office, the National Assembly must appeal to the Constitutional Court by a resolution adopted by the majority of the deputies. A decision to remove the President of the Republic from office must be reached by the National Assembly by a minimum two thirds majority vote of the total number of deputies, based on the determination of the Constitutional Court.

نجد أنها قد سايرت الدساتير الغربية بتبنيها ذات المنهج، حيث اتجهت التشريعات الدستورية المصرية نحو عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح.

وطبقاً لأحكام الدستور المصري لعام ١٩٥٦، فإن الدستور أجاز لمجلس الأمة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري. ويكون هذا الاتهام بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. واشترط الدستور لصدور قرار الاتهام ـ في احدى هاتين الجريمتين ـ موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس. وتتولى محاكمة رئيس الجمهورية في هذه الحالة محكمة خاصة ينظمها القانون. وقد صدر القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بتنظيم هذه المحكمة، وإجراءات المحاكمة أمامها.

وحدد الدستور المصري لعام ١٩٦٤، مسوغات اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية، في حالتين هما؛ الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري. ونصت المادة (١٢٣) من الدستور على إنه: «يجوز لمجلس الأمة بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، اتهام رئيس الجمهورية بإحدى جريمتين، الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري. واشترط الدستور لصدور قرار الاتهام في احدى هاتين الجريمتين موافقة أغلبية أعضاء المجلس».

وتتولى محاكمة رئيس الجمهورية في هاتين الحالتين، محكمة خاصة ينظمها القانون. ونظراً لعدم صدور قانون جديد ـ في ظل هذا الدستور ـ ينظم محاكمة رئيس الجمهورية، فمن ثم

يكون القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ ــ السالف الإشارة إليه ـ هو القانون الواجب التطبيق.

ويلاحظ أن القواعد التي أوردها هذا الدستور فيما يتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية، هي ذات القواعد التي وردت بهذا الخصوص في دستور عام ١٩٥٦، فرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام هذين الدستورين غير مسؤول سياسياً، وفي ذات الوقت فإنه مسؤول جنائياً عن جريمتين محددتين هما: الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري[1].

ونظم الدستور المصري لعام ١٩٧١ موجبات مساءلة رئيس الجمهورية في حالتين هما: الخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية. وجاءت المادة (٨٥) من الدستور على النحو التالي:

١ـ يكون لمجلس الشعب ـ بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه على الأقل ـ اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية.

٢ــ استلزم الدستور لصدور قرار اتهام رئيس الجمهورية في هاتين الحالتين أغلبية خاصة، هي ثلثي أعضاء المجلس كله وليس الحاضرين منهم.

٣ـ وبمجرد صدور قرار الاتهام ـ على النحو المتقدم ـ يوقف رئيس

(١) وفيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، فيوجد اختلاف يسير بين أحكام هذين الدستورين، ينظر:
د. عمرو فؤاد بركات، المصدر السابق، ص ٢٩.

الجمهورية عن عمله، ويتولى نائب رئيس الجمهورية، الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام.

٤ـ تكون محاكمة رئيس الجمهورية عن الاتهام المنسوب إليه أمام محكمة خاصة، أحال الدستور على قانون ينظم تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، ويحدد العقوبات التي يجوز تطبيقها في حالة ثبوت إدانة الرئيس في الاتهام المنسوب إليه.

وطالما لم يصدر هذا القانون، فمن ثم يكون القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ في شأن محاكمة رئيس الجمهورية، هو القانون الواجب التطبيق. ويلاحظ أن المادة (٨٥) من الدستور قد حددت الحالات التي يجوز فيها توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية ـ على النحو السابق الإشارة إليه ـ في حالتين:

الأولى: الخيانة العظمى

والثانية: ارتكاب جريمة جنائية. ومن ثم فإنه يتضح مما تقدم، أن الدستور لم ينص صراحة على حالة انتهاك الدستور. وأن مدلول الخيانة العظمى يختلف عن مدلول الجريمة الجنائية.

الفصل الثاني

المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور

لـئن نظرنـا إلى التـشريعات الدسـتورية المعـاصرة، والتـي سـوغت اتهـام رئـيس الدولـة ومحاكمتـه في حالـة انتهاكـه لأحكامهـا وقواعـدها، فـإن ذلـك يـدعونا إلى التـساؤل عـن مـضمون انتهـاك أو خـرق الدسـتور، ومـا هـي مظـاهره؟ ومتـى وكيف يتحقـق؟. وبـصدد الإجابـة عـن هـذا التـساؤل، نـشير إلى إن النـصوص الـواردة في التـشريعات الدسـتورية قـد تبنـت اتجاهـاً عامـاً، يقتـصر عـلى ذكـر حالـة انتهـاك الدسـتور مـن قبـل رئـيس الدولـة، دون تحديـد معناهـا ومـضمونها والأفعـال المكونة لها.

وهـذا الـنهج تحقـق في الدسـاتير التـي أشـارت صراحـة لحالـة انتهـاك الدسـتور، ومـن أبرزهـا الدسـتور الإيطـالي لعـام ١٩٤٧، والدسـتور الهنـدي لعـام ١٩٤٩، والدسـتور الألمـاني ألإتحـادي لعـام ١٩٤٩، والدسـتور اللبنـاني لعـام ١٩٢٦، والدسـتور اليماني لعام ١٩٩٤، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥[١].

كـما تحقـق ذات المـنهج في الدسـاتير التـي لم تـشر صراحـة

---

(١) واعتنق ذات النهج الدستور الصومالي الصادر عام ١٩٦٠، والدستور البلغاري الصادر عام ١٩٧١، والدستور الجورجي لعام ١٩٩٥.

لحالـة انتهـاك الدسـتور، ومـن أبرزهـا الدسـتور الأمريكـي لعـام ١٧٨٧، والدســتور الفرنــسي لعــام ١٩٥٨، والدســتور الــروسي لعام ١٩٩٣، والدستور المصري لعام ١٩٧١[١].

(١) واقتبس ذات الاتجاه الدستور الأرميني الصادر عام ١٩٩٥.

المبحث الأول

المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور وفقاً للتشريعات الدستورية الغربية

أقرت بعض التشريعات الدستورية الغربية الأسباب الموجبة لمسائلة رئيس الدولة. وباستقراء موجبات المسؤولية، نلاحظ أن تلك التشريعات لم تنص على حالة انتهاك الدستور، من بين الحالات التي توجب تطبيق النظام الإجرائي للاتهام والمحاكمة.

بيد إنه يمكن أن نسترشد إلى تحديد مضمون حالة انتهاك الدستور ومظاهرها، من خلال تحليل مضامين النصوص الدستورية التي احتوتها الوثائق الدستورية، والاستعانة بالتفسيرات الفقهية والقضائية للنصوص الواردة في صلب تلك الدساتير.

ومن أمثلة الدساتير التي لم تنص صراحة على حالة انتهاك الدستور، الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، إذ تضمنت المادة الثانية منه في فقرتها الرابعة، الأسباب الموجبة لاتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية، وحددتها بثلاث هي الخيانة *Treason* والرشوة *Bribery* وغيرهما من الجنح والجرائم الكبرى *High Crimes and*

Misdemeanors[١].

وجاء الدستور متضمناً تعريفاً لحالة الخيانة *Treason* في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة منه، بالآتي: «تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة على شن الحرب ضدها، أو الموالاة لأعدائها، وتقديم المعونة لهم، ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلاّ بناء على شهادة شاهدين بوقوع العمل نفسه، أو بناء على الاعتراف في محكمة علنية...»[٢].

ويتضح لنا من ذلك، إن الدستور قد حدد مفهوم الخيانة وقصره على الأعمال التي ينتج عنها مساساً بالشخصية الخارجية للدولة[٣].

وفي ضوء ذلك، فإن انتهاك الدستور يمكن تكييفه من الناحية القانونية بأنه «خيانة» إن تعلق فعل الانتهاك بطائفة من الأعمال الماسة

---

(١) د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١٣.

(٢) *Article ٣. Section ٣: [Treason]: (١) Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or, in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No Person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court. (٢) The Congress shall have Power to declare the Punishment of Treason, =but no Attainder of Treason shall work Corruption of Blood, or Forfeiture except during the Life of the Person attainted.*

(٣) جيروم أ. بارون. س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة: هند البقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٨.
د. رافع خضر صالح شُبَّر، المصدر السابق، ص١١٦١.

بالشخصية الخارجية للدولة، ونرى إن ذات التكييف يمكن اعتماده إذا تعلق فعل الانتهاك بطائفة الأعمال التي تمس الشخصية الداخلية للدولة. وتأسيساً على ذلك اتجه مجلس الشيوخ نحو اعتبار خرق الدستور وانتهاك قواعده، يعد فعلاً مكوناً للخيانة، وذلك حينما تولى مجلس الشيوخ محاكمة الرئيس (*Andrew Johnson*) عام ١٨٦٨[(١)].

أما بشأن الجرائم والجنح الكبرى *High Crimes and Misdemeanors*، فإن الدستور لم يورد لها تعريفاً. ويبدو أن واضعي الدستور قصدوا من وراء ذلك إفساح المجال أمام الكونغرس لإضافة

---

(١) جرى تقديم اقتراح إلى مجلس النواب يتضمن البدء في إجراءات اتهام رئيس الجمهورية (*Andrew Johnson*) وذلك في عام ١٨٦٨، واحتوى الاقتراح توجيه الاهتمام للرئيس نظراً لإخلاله بواجباته الدستورية التي يتطلبها القسم الرسمي ـ ألذي أداه عند توليه منصب الرئاسة ـ حيث ارتكب خرقاً جسيماً للدستور في ٢١ شباط عام ١٨٦٨ حينما أصدر قراراً بإقالة وزير الدفاع (*E. M. Stanton*) بصورة غير رسمية، واستمر بخرق الدستور، عندما أصدر قراراً بتعيين (*Major-General L. Thomas*) وزيراً للدفاع، بدلاً عن الوزير السابق، دون موافقة مجلس الشيوخ. وعليه، فإن مجلس النواب قد بادر بتوجيه الاتهام للرئيس (*Johnson*) بارتكاب الخيانة العظمى، واستند المجلس في ذلك إلى إن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة إقالة وزير الدفاع وتعيين وزير جديد، دون استشارة مجلس الشيوخ.

-The Impeachment of Andrew John: Articles of Impeachment. Available at:

http||www. harpweek. com,P. P. ١-٤.

وللإطلاع على إجراءات الاتهام، ينظر:

-Rules of Procedure and Practice in the Senate when sitting on Impeachment Trials. P. P. ١-٧.. *Available at:*

http: jurist. law. pitt. edu / rules. htm.

جرائم قد تسفر عنها التجربة العملية وما يواكبها من تطور.

هذا وقد نتج عن الخلاف بين الشراح الأمريكيين بصدد تفسير النص الدستوري المتضمن عبارة (الجرائم والجنح الكبرى) ظهور نظرية تأخذ بالتفسير الواسع لنظام المحاكمة البرلمانية. ويرى أصحاب هذه النظرية أن محاكمة رئيس الجمهورية تختلف في أهدافها وطبيعتها عن المحاكمات الجنائية، فليس الهدف منها معاقبة شخص الرئيس وإنما الهدف الأكبر من ورائها هو المحافظة على سلامة النظام الجمهوري(١).

وبمقتضى نظرية التفسير الواسع، فأن مضمون (الجرائم والجنح الكبرى) يشمل بالإضافة إلى الجرائم الجنائية، الأفعال التي تشكل إساءة لاستعمال السلطة وخروجاً على الثقة العامة(٢).

والمتأمل لمضمون هذه النظرية، يجد أنها تشير إلى بعض مظاهر أوجه انتهاك الدستور. فالسلطة ترتكز إلى نصوص الدستور التي أنشأتها وحددت وظيفتها ورسمت حدودها الشكلية والموضوعية. وحينما يساء استعمال السلطة، فمعنى ذلك، عدم الالتزام بالقواعد التي نص عليها الدستور، أو بعبارة أدق، خرق تلك النصوص الدستورية.

وهذا التفسير يجعل حالة انتهاك الدستور تنضوي تحت طائفة

---

(١) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص٣٢٧.

(٢) د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص٥٩٢.

د. رافع خضر صالح شُبَّر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مجلة بابل للعلوم الإنسانية، كلية التربية ـ جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص ١١٣ـ١١٤.

الجرائم والجنح الكبرى. ويدعم التطبيق العملي هذا التفسير. فقد جاءت القرارات التي أصدرها مجلس الشيوخ ـ في محاكمات رؤساء الجمهورية ـ لتؤكد أن عدم الالتزام بنصوص الدستور، يشكل خرقاً للدستور، ويندرج ضمن الجرائم والجنح الكبرى.

وفي أحدث تفسير لعبارة(الجرائم والجنح الكبرى)، اعتبرت جرائم الكذب والحنث باليمين الدستورية، وتضليل العدالة، وإساءة استعمال السلطة، من الجرائم الموجبة للاتهام(١).

وبالرجوع إلى الأعمال التحضيرية للدستور الأمريكي ـ وهي الأعمال والمناقشات التي صاحبت إعداد نصوص الدستور ـ نجدها توضح المعنى الذي قصده واضعوا الوثيقة الدستورية، ويتمثل فيما أشار إليه «جورج ماسون» من أن الاتهام يجب أن يشمل «محاولات قلب الدستور» أو « محاولات الثورة على الدستور».

هذا وقد تضمنت التشريعات الدستورية الفرنسية، قاعدة عامة،

---

(١) وهذه الجرائم كانت سبباً في توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية (*Wiliam Geverson Clinton*) على أساس أنها تدخل في طائفة الجرائم والجنح الكبرى.

Richard Maidment: Failure in a flawed process, The World Today Volume ٥٥, Number ٢, February ١٩٩٩, The Royal Institute International Affairs, p. ٤ets.

Jonathan Turley: Senate Trails and Fectional Disputes: Impeachment ASA Madisonian device, in eited: ٤٩ duke L. J. I. ١٩٩٩, P. ٣٦ ets.

نهال شريف ـ إيمان رجب ـ حسن صبري، مونيكا وكلينتون ـ فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، الطبعة الأولى، دار الهلال، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٢٩.

مفادها: تحصين رئيس الدولة من المسؤولية، وأجازت مسائلته في حالة واحدة، حددتها على سبيل الحصر، وهي حالة الخيانة العظمى.

واشتركت الدساتير الفرنسية بعدم إشارتها الصريحة لحالة انتهاك الدستور، كحالة مغايرة في محتواها الموضوعي، لحالة الخيانة العظمى.

وتبنى دستور الجمهورية الفرنسية الثانية الصادر عام ١٨٤٨ منهجاً متفرداً ونادراً، حيث نص صراحة على حالة الخيانة العظمى، وحدد تكيفها القانوني، وبيّن محتواها الموضوعي(١).

فمن حيث التكييف القانوني لحالة الخيانة العظمى، فقد وصفها الدستور بأنها «جريمة»(٢). وأقرت المادة (٦٨) من ذات الدستور: «أن رئيس الجمهورية والوزراء والوكلاء المعتمدون من قبل السلطة العامة، مسؤولون كل ما يتعلق به، عن جميع اعمال الحكومة والإدارة» وعرفت الفقرة الثانية من المادة (٦٨) ذاتها، الخيانة العظمى، بما يأتي:

«يعد خيانة عظمى كل إجراء صادر من رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، أو تأجيل دورات انعقادها، أو بوضع عقبات تعوق ممارسة عملها النيابي...»(٣).

---

(١) *Marcel Pre'lot et jean Boulouis: Institutions politiques et Droit Constitutionnel,* ٧ *Editions, Paris, P.* ٦٩٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة ــ دراسة دستورية، مصدر سابق، ص ١١٦٢.

(٣) *Article* ٦٨ *- Le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. - Toute*

ومن تحليل النص الدستوري، يتضح لنا، أن المشرع قد حدد مفهوم الخيانة العظمى بالأفعال التي تنتهك القواعد الدستورية المنظمة لسير عمل البرلمان ودورات انعقاده، وحل البرلمان.

فانتهاك قواعد الدستور يتحقق بالأفعال التي تصدر عن رئيس الجمهورية، ويترتب عليها، مساساً غير مشروع بسير عمل البرلمان وإنهاء حياته. والأفعال التي تشكل انتهاكاً للدستور وتتحقق بها الخيانة العظمى تتجسد بما يأتي:

أولاً: وضع العقبات التي تحول دون استمرار الجمعية الوطنية في ممارسة عملها النيابي

ثانياً: تأجيل دورات انعقاد الجمعية الوطنية

ثالثاً: حل الجمعية الوطنية[1].

---

mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. - Par ce seul fait, le président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. Les juges de la Haute Cour de justice se réunissent immédiatement à peine de forfaiture: ils convoquent les jurés dans le lieu qu'ils désignent, pour procéder au jugement du président et de ses complices ; ils nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public. - Une loi déterminera les autres cas de responsabilité, ainsi que les formes et les conditions de la poursuite.

(١) د. رافع خضر صالح شبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة ـ دراسة دستورية ـ المصدر السابق، ص١١٦٣.

وأخذ دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر عام ١٨٧٥ بمنهج آخر. إذ أجاز مسائلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. إذ نصت المادة (٦) من الدستور على إن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول إلاّ في حالة الخيانة العظمى».

وتأمل النص يفيد أن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولاً إلاّ في حالة واحدة هي «الخيانة العظمى *De haute Trahison*». أي أن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى هي استثناء على عدم مسؤوليته. والملاحظ أن الدستور لم يحدد المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى، ولهذا قام الفقه الدستوري بعدة محاولات لبيان مضمونها(١). وأبرز تلك المحاولات، تتمثل في رأي السيد *Pascal Duprat* والذي أورد حالات خمس تتحقق بها الخيانة العظمى. وعلى النحو التالي:

أولاً: إدانة رئيس الجمهورية عن أعمال من شأنها وقف أو إلغاء الدستور

ثانياً: إدانة رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم ضد أمن الدولة منصوص عليها في قانون العقوبات

ثالثاً: قيام رئيس الجمهورية بعرقلة ممارسة البرلمان لعمله بوسائل

---

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص١١٨.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة الإسكندرية، ١٩٩١، ص٢٢٢.

د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول ـ الدول وأنظمتها، ط٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص٣٥٠.

غير مشروعة، مثل الحل غير المشروع للبرلمان، أو إثارة الفتنة ضده

رابعاً: إعلان رئيس الجمهورية الحرب دون موافقة مجلسي البرلمان

خامساً: سماح رئيس الجمهورية بدخول القوات الأجنبية أو مساعدتها على الدخول لإقليم الدولة(١).

ولئن تأملنا الحالات ـ سالفة الذكر ـ لوجدنا أنها أفعال تشكل في مجملها خرقاً للقواعد الدستورية. هذا في حين يرى الفقيه *E. ـ A Laire* أن الأفعال التي يشكل ارتكابها من قبل رئيس الجمهورية خيانة عظمى، هي: خرق أحكام الدستور. وتجاوز حدود السلطات الدستورية، وإساءة التصرف في المصالح العليا للدولة(٢). واستأنس الفقيه *J. Laferrie're* بدستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ في تحديد مكونات الخيانة العظمى، إذ عرفها بأنها: «كل خرق غير مشروع للدستور أو للقانون»(٣).

كما أخذ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بذات المنهج. إذ نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٨) من الدستور على أن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسة أعمال وظيفته، إلاّ في

---

(١) *Eze'kiel Gordon: La Re'sponsalilite' du chef de l'Etat dans Ia Pratique Constitutionnel Re'centc ,R. S. Paris,* ١٩٣١,*p.* ٢١٤.

(٢) *A. E. Laire: Les haut cours politiques en France et a' L'etranqer, Paris,* ١٨٨٩,*p*١٣٢.

نقلاً عن د. عبد الله إبراهيم ناصف، المصدر السابق، ص١١٩.

(٣) *Julien Laferriere: Manual de Droit Constitutionnel, Editions Domat Monthrestien, Paris,* ١٩٤٧, *p.* ١٠٢٨.

حالة الخيانة العظمى...».

وتميز المشرع الدستوري الفرنسي في إجازته لتحريك إجراءات الاتهام لمسائلة رئيس الجمهورية في حالة واحدة حددها على سبيل الحصر، وهي: الخيانة العظمى *De haute Trahison*.

ونظراً لعدم تحديد الدستور لمضمون الخيانة العظمى، فقد بادر جانب من الفقه بتبيان محتواها الموضوعي. حيث يرى الفقيه (*J. Gicquel*) أن مضمون الخيانة العظمى يتضمن حالة انتهاك الدستور، وبحسب رأيه، فإن مفهوم الخيانة العظمى يتعدى الأفعال المرتكبة من رئيس الجمهورية، ويكون نطاقها، جميع اختصاصات رئيس الجمهورية أو أخطر تلك الاختصاصات. ومن هذا المنطلق، فإن مضمون الخيانة العظمى، يتمثل في مظهرين أساسيين هما: الإهمال الجسيم المتعمد من قبل رئيس الجمهورية في أداء واجباته الدستورية التي احتوتها المادة الخامسة من الدستور، والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور(١).

ويرى الفقيه (*M. Duverger*) أن الخيانة العظمى تتكون من إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد(٢).

وينظر الفقيه (*J. Cadart*) إلى الخيانة العظمى، باعتبارها الطريق

---

(١) *Jean Gicquel: op. cit,p.* ٦٤٩.

(٢) *Maurice Duverger: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, , Paris,* ١٩٧٨*, p.* ٨٤٠-٨٤١.

الذي يسمح باتهام رئيس الجمهورية بتجاوز حدود صلاحياته التي نظمتها المادة (١٦) من الدستور(١).

وأكد الفقيه(*M. H. Faber*) على إن العنصر الأساس في تكوين فكرة الخيانة العظمى، يتجسد في كل انتهاك خطير من جانب رئيس الدولة لالتزاماته المحددة في الدستور(٢).

و وفقاً لرأي الفقيه (*G. Vedel*) فإن الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية ـ وبمقتضى التقاليد الجمهورية ـ ترتكز إلى عنصر أساس يتعلق بالواجبات المحددة في نصوص الدستور.

وعليه، فإن الخيانة العظمى تتمثل في: الانتهاك الجسيم للواجبات التي يختص رئيس الجمهورية بالقيام بها، وكذلك الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية(٣). وفي إطار هذا المنظور، فإن خرق الدستور، يمكن من الناحية القانونية تكييفه بأنه خيانة عظمى.

---

(١) *Jacques Cadart: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel, L. G. D. J, Paris,* ١٩٧٥*, p.* ٨٠٩.

(٢) *Michel Henri Fabre: Prineipes Re'puliticains de Droit Constitutionnel,* ٣*e'e'd, L. G. D,J. ,Paris,* ١٩٧٧ *,P.* ٣٨٥.

(٣) *Ge'orges Vedel: Manual E'lementaire de Droit Constitutionnel, Paris,* ١٩٤٩*, P.* ٤٣١.

المبحث الثاني

المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور وفقاً للتشريعات الدستورية العربية

إذا إستعرضنا التشريعات الدستورية التي صدرت في بعض الدول العربية، نجد أن بعضها لم يشر لحالة الانتهاك والبعض الأخر أشار لحالة انتهاك الدستور دون أن يحدد محتواها الموضوعي. إلاّ أن هذا الاتجاه العام بشأن سكوت الدساتير عن تبيان محتوى فكرة انتهاك الدستور، لم يمنع المشرع العادي من محاولة معالجة هذه المسألة وتحديد أبعادها.

ويلاحظ أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد أشار في معرض تبيان الأسباب الموجبة لاتهام الرئيس، إلى الخيانة العظمى وارتكاب جريمة جنائية. ولم يتعرض الدستور إلى تحديد مضمون هاتين الحالتين.

ورغم أن الدستور المصري لم يحدد مضامين حالات اتهام الرئيس، إلاّ أن المشرع العادي قد ساهم في تحديد تلك المضامين. فالقانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية قد نص في المادة السادسة منه الواردة في الباب الثاني المعنون (في مسؤولية رئيس الجمهورية) على أنه: «يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو بالأشغال

الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري...» [١]. وحدد القانون مضمون عدم الولاء للنظام الجمهوري. إذ نص على أنه: «وتعتبر عدم الولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي

ثانياً: وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي قررها الدستور»[٢]. ولئن كان القانون قد حدد الأفعال التي تتحقق فيها حالة عدم الولاء للنظام الجمهوري، فإنه سكت عن تحديد الأفعال التي يشكل ارتكابها خيانة عظمى.

وورد في المذكرة الإيضاحية للقانون، أن «المادة (٦) تناولت بيان العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري. وقد ترك المشروع تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات. ولكنه حدد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر».

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٢٣٦.

د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٨٤.

د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص٨٧

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص٢٣٩.

وعليه، فإن المذكرة الإيضاحية تشير إلى إن مشروع القانون حيث وضعت المذكرة الإيضاحية قبل إصداره «قد أحال إلى قانون العقوبات مسألة تحديد الأعمال التي تعتبر خيانة عظمى»[١].

وباستقراء أحكام قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمعدل بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٧، نجد إن الأفعال المتعلقة بالخيانة العظمى، تندرج تحت نصوص البابين الأول والثاني، من الكتاب الثاني المعنون: «الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوباتها» وخاصة المادة (٧٧) من الباب الأول، والمادة (٨٧) من الباب الثاني[٢].

ومحتوى هاتين المادتين، يتضمن الأفعال التي تؤدي إلى المساس باستقلال الدولة أو وحدتها أو سلامة أراضيها، وكذلك الأفعال التي تنطوي على استخدام القوة أو تهدف إلى تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة.

وفضلاً عما تقدم، فقد استعان جانب من الفقه المصري في تحديد مضمون الخيانة العظمى بالأحكام الواردة في قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨[٣]. إذ حدد هذا القانون الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء في المادة الخامسة منه، وذكر الخيانة العظمى في أول القائمة المتضمنة لهذه الجرائم. ووصف الخيانة العظمى بأنها «جريمة»

---

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المصدر السابق، ص ٤٣٩.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص١١٨٢.

(٣) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المصدر السابق، ص٣٥ـ٣٦.

وحدد مضمونها في الفقرة الأولى من ذات المادة، بما يأتي:

«تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية... ومحدداً لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أوالمؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت».

ومحتوى هذه المادة يشير إلى أن الأفعال التي تتحقق بها حالة الخيانة العظمى هي:

١ـ المساس بسلامة وأمن الدولة الداخلي

٢ـ المساس بسلامة وأمن الدولة الخارجي

٣ـ المساس بنظام الحكم الجمهوري

وتضمنت الفقرات الأخرى من المادة الخامسة ذاتها، توصيفاً لجرائم أخرى ترتكب أثناء تأدية الوظيفة. ويمكن أن نستعين بمضامين تلك الفقرات في تحديد أوجه انتهاك قواعد الدستور. حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة الخامسة نفسها، لتقرر تجريم «مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور». وجرمت الفقرة الخامسة من ذات المادة «المخالفة ألعمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى».

وأقرت الفقرة السادسة من ذات المادة، تجريم «العمل أو التصرف

الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة خولها القانون اختصاصها في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية».

وقضت الفقرة السابعة من المادة ذاتها بتجريم «التدخل في عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتها بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة».

وبالتأسيس على ما تقدم، ومن خلال تحليل النصوص الدستورية ـ التي حددت ماهية الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري، وغيرها من الحالات ـ يمكن القول، أن الأفعال التي تتحقق بها تلك الحالات، تنضوي تحت مضمون حالة انتهاك قواعد الدستور.

ووفقاً لهذا المنظور، فإن الانتهاك للقواعد الدستورية، يتحقق إذا ارتكب رئيس الجمهورية أحد الأفعال التالية:

أولاً: مخالفة الأحكام الأساسية للدستور

ثانياً: تغيير الدستور كلياً (بإنهاء العمل بقواعده) أو جزئياً (بتعديل قواعده) دون إتباع الإجراءات الرسمية، أو دون مراعاة مبادئه الأساسية.

ثالثاً: وقف العمل بأحكام الدستور كلياً أو جزئياً

رابعاً: المساس بشخصية الدولة الداخلية أو الخارجية

ونظم المشرع الدستوري اليماني في وثيقة الدستور لعام ١٩٩٤ أحكام مساءلة رئيس الجمهورية في حالة خرق الدستور

دون أن يحدد مضمونها.

وعالج المشرع العادي هذه المسألة في «قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا» الصادر عام ١٩٩٥.

وخصص المشرع، الباب الأول من القانون، للتسمية والتعاريف وأنواع الجرائم، وجعل الفصل الأول منه، خاصاً بالتسمية والتعاريف. وأوضح المشرع مضمون ومحتوى الحالات التي تسوغ مساءلة رئيس الجمهورية.

واجتهد في وضع تعريف وتحديد لمعنى، الخيانة العظمى، والمساس بسيادة واستقلال الوطن. كما حدد المشرع ماهية ومضمون، حالة خرق الدستور، وفق المادة (٢) الفقرة (ز) من القانون. وجرى نص الفقرة (ز) من المادة (٢) من القانون، بالآتي: «خرق الدستور: مخالفة نص من نصوص الدستور، أو تعليقه، أو تعديله، دون إتباع الإجراءات المحددة فيه».

ونلاحظ أن نص القانون، قد حدد الأفعال التي تتحقق بها حالة (خرق الدستور). وشملت ما يأتي:

١ـ مخالفة نص من نصوص الدستور.

٢ـ تعليق الدستور.

٣ـ تعديل الدستور، دون إتباع الإجراءات الرسمية.

ورغم وجاهة هذا التحديد لمضمون (خرق الدستور)، فإنه بتدقيق النظر في أوجه المساس بالدستور ومظاهرها الثلاثة السابقة، فإننا نعتقد

إن هذه الأوجه تشمل اغلب الحالات التي تمس الدستور بشكل غير مشروع. إلاّ أن هذا التحديد يبقى غير جامع وغير مانع.

ونرى إن الأوجه التي تتحقق بها حالة انتهاك الدستور، يتوجب أن تتسع لتشمل ما يأتي:

أولاً: أ) مخالفة نص من نصوص الدستور

ب) مخالفة روح الدستور

ثانياً: أ) التعليق الكلي للدستور

ب) التعليق الجزئي للدستور

ثالثاً: أ) تعديل الدستور دون الالتزام بالإجراءات والشكليات المحددة في الوثيقة الدستورية

ب) تعديل الدستور دون الالتزام بالقواعد الموضوعية المحددة في الوثيقة الدستورية

الفصل الثالث

الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور

بالاستئناس بالاتجاهات التشريعية والفقهية، يمكن القول أن حالة انتهاك الدستور تتحقق إذا ارتكب رئيس الدولة أحد الأفعال الآتية:

* مخالفة القواعد الدستورية
* تعليق أو تعطيل القواعد الدستورية
* تعديل القواعد الدستورية

ومن هذا المنطلق، سنعرض للأفعال التي يتحقق فيها انتهاك أو خرق القواعد الدستورية في مباحث ثلاثة:

المبحث الأول: مخالفة الدستور

المبحث الثاني: تعليق الدستور

المبحث الثالث: تعديل الدستور

المبحث الأول
مخالفة قواعد الدستور

إن تحديد معالم قواعد الدستور باعتبارها المرجعية التي يجب الاحتكام إليها ومطابقة الأعمال والتصرفات بها، يقتضي تحديد مكونات تلك القواعد ومضامينها.

ولا نتردد في القول بأن مكونات القواعد الدستورية تتجسد فيما تتضمنه الوثيقة الدستورية من مبادئ وأحكام يرد ذكرها في مقدمة تلك الوثيقة أم في صلبها.

فالقواعد الدستورية في هذه الوثيقة ترسم بمضمونها الإطار القانوني للدولة، وتحدد آليات واختصاصات السلطات المكلفة بتنفيذ السياسة العامة، بحيث يسير على هديها من بيدهم مقاليد الحكم في الدولة، كما ترسم حدود العلاقة بين السلطة والشعب، وتحدد كذلك ما يتمتع به أفراد هذا الشعب من حقوق وحريات. لذا يصبح محظوراً على جميع السلطات المساس بتلك القواعد أو الخروج عن مسارها. هذا وقد درجت الدول على إلزام سلطاتها ـ ومنها رئيس الدولة ـ بالخضوع لأحكام الدستور.

والتساؤل الذي يثار في هذا الشأن يدور حول متطلبات خضوع

رئيس الدولة للأحكام الواردة في الدستور؟.

يتطلب خضوع رئيس الدولة، للدستور تنفيذ أحكامه، وهذا التنفيذ يقتضي مجئ العلاقات التي قصد الدستور تنظيمها بأحكامه، مطابقة للمسار الذي حددته القواعد الدستورية. والتي تلزم أن تؤدى جوانب تلك العلاقات كما قررته الأحكام الدستورية لها.

ومن ثم فإن إجراء أي من التصرفات الصادرة عن رئيس الدولة في أحد جوانب العلاقات المحكومة بالتنظيم الدستوري، لا يعد صحيحاً ومنتجاً لآثاره، إلاّ إذا جرى طبقاً لما تقرره القواعد الدستورية، لتلك التصرفات من حيث كيفية أدائها أو من حيث الآثار الناتجة عنها، وإجراء التصرف في الإطار الذي رسمه الدستور، يضفي المشروعية، ويؤدي إلى ترتيب آثار قانونية سليمة. في حين أن إجراء ذلك التصرف في غير الإطار الذي حدده الدستور يسمه بعدم المشروعية، ويؤدي بالتالي إلى إيقاع الجزاء المحدد لعدم المشروعية الذي تقرره قواعد الدستور.

ومن ذلك يتبين بوضوح، أن حالة خرق الدستور، تتحقق إذا خالف رئيس الدولة نصوص الدستور السياسي(والذي ينظم علاقته بالسلطات العامة الأخرى)، وكذلك إذا خالف نصوص الدستور الاجتماعي (والذي ينظم علاقته والسلطات العامة الأخرى بالأفراد).

ومخالفة رئيس الدولة لأحكام الدستور تتخذ إحدى صورتين:

الأولى: المخالفة الشكلية للدستور

الثانية: المخالفة الموضوعية للدستور

وسنعرض لهما بشيء من التفصيل

أولاً: المخالفة الشكلية للدستور:

تدور حالات المخالفة الشكلية للدستور، مع شروط الاختصاص والشكل والإجراءات التي يكون المشرع الدستوري قد فرضها وأوجب مراعاتها عند صناعة القرارات أو ممارسة الصلاحيات.

فالقرار أو التصرف حتى يتسم بالمشروعية يجب أن يصدر ممن يملك ـ طبقاً لنصوص الدستور ـ ولاية إصداره (وهذا هو شرط الاختصاص) وطبقاً لقواعد الشكل والإجراءات وفي المواعيد المقررة دستورياً لذلك (وهذا يمثل شرط الشكل والإجراءات).

وفي ضوء ذلك، سيتحدد بحثنا في نقطتين، وعلى النحو التالي:

❋ مخالفة قواعد الاختصاص

❋ مخالفة قواعد الشكل والإجراءات

أ) مخالفة قواعد الاختصاص:

إذا كان الاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، فإنه بالنسبة للقرارات والأعمال التي يمارسها رئيس الدولة، يعني قدرة رئيس الدولة على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته.

وبالتالي تكون القرارات معيبة من حيث الاختصاص نتيجة عدم

القدرة القانونية لرئيس الدولة على إصدار قرار ما، لأنه لا يدخل في نطاق ما يملكه من صلاحيات مقررة له في وثيقة الدستور.

وعندما تحدد القواعد الدستورية اختصاصات السلطات العامة في الدولة، فإنها تُعنى أولاً بتحديد العمل أو التصرف موضوع الاختصاص، مع تحديد النطاق الزماني والمكاني لممارسة هذا الاختصاص. وبعد ذلك تعمد القواعد الدستورية إلى تعيين السلطة أو السلطات الدستورية التي تملك الصلاحية القانونية في التعبير عن إرادة الدولة في شأن هذا الموضوع.

ومن هذا المنطلق، فقد يملك هذه الصلاحية رئيس الدولة لوحده (اختصاص منفرد) وقد يشترك رئيس الدولة مع البرلمان، أو الوزارة في ممارسة هذه الصلاحية، بحيث يكون لكل منهم، أن يساهم في مباشرة هذا الاختصاص (اختصاص مشترك).

وعليه، فإن رئيس الدولة لا يملك أن يمارس تصرفاً بصورة صحيحة قانوناً، ومنتجاً لآثاره القانونية، ما لم يصدر هذا التصرف في حدود الضوابط المقررة لاختصاصاته.

والأصل أن تحديد الاختصاص يستند إلى أحد مصدرين:

الأول: هو الدستور والذي يتضمن القواعد التي تحكم تحديد الاختصاصات، وبيان ما يدخل منها ضمن اختصاصات رئيس الدولة، وحدود هذه الاختصاصات.

الثاني: فهو التشريع والذي يتضمن الأحكام المكملة

لوثيقة الدستور، أو الأحكام التفصيلية للقواعد التي وردت في الوثيقة الدستورية.

وتأسيساً على ذلك، فإن الاختصاص، لا يخضع لمبدأ الافتراض، وإنما لابد أن يستند إلى قاعدة مكتوبة (دستورية أو قانونية). وحيث يثبت الاختصاص بنص معين، فلا يجوز التوسع فيما ورد به النص، أو الاجتهاد في مجاوزة نطاقه أو الخروج على ضوابطه.

ب) مخالفة قواعد الشكل والإجراءات(*):

ينيط الدستور رئيس الدولة عدة صلاحيات، إلاّ إنه لممارستها واتخاذ قراراً بشأنها، يتوجب إتباع بعض الإجراءات، والمرور بعدة مراحل متتابعة لا يجوز لرئيس الدولة مخالفتها، وإلاّ تعرض قراره أو تصرفه لعدم الدستورية لعيب في الإجراءات.

ومن هذا المنطلق، لابد من التأكد من استيفاء كافة الشروط

(*) مخالفة قواعد الشكل والإجراءات: يراد بقواعد الشكل، المظهر الخارجي الذي يتسم به القرار أو التصرف للإفصاح عن إرادة رئيس الدولة والإجراءات التي يتبعها. وعليه فإن صدور القرار أو التصرف دون الالتزام بالشكليات التي ينص عليها الدستور، أو دون إتباع الإجراءات المقررة دستورياً أو مخالفتها، يشكل انتهاكاً وخرقاً للقواعد الدستورية.

والقواعد الدستورية تتضمن طائفتين من الشكليات والإجراءات وتتمثل بالآتي:

الأولى: الشكليات السابقة على صدور القرار أو التصرف، وهي تشمل كافة الإجراءات التي يلزم اتخاذها قبل إصدارها، وإلاّ غدا القرار أو التصرف غير مشروع.

الثانية: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار أو التصرف، باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة رئيس الدولة.

الإجرائية التي يتطلبها الدستور، لكي يكون القرار أو التصرف صحيحاً من الناحية الدستورية. وبالتالي يمكن تحديد مفهوم عيب الإجراء، بأنه مخالفة القرار أو التصرف ـ كلياً أو جزئياً ـ لقواعد الشكل والإجراءات المقررة لصدوره في الدستور.

وتقف وراء تقييد رئيس الدولة حال قيامه بممارسة صلاحياته بهذه الإجراءات والأشكال، عدة مبررات. فالمشرع الدستوري حين يلزم رئيس الدولة بإتباع إجراءات خاصة لإصدار القرار أو القيام بتصرف معين، فإنما أراد تحقيق ضمانتين: الأولى مقررة للصالح العام، حيث يقيم في وجه رئيس الدولة ـ متى اتجهت إرادته إلى صنع قرار أو الإسهام في صنع التشريع ـ بعض القواعد حتى يحميه من التسرع، ومن ثم يفرض عليه التروي والتدبر فيما ينوي اتخاذه من قرارات، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، يقصد المشرع الدستوري أن يوفر بالإجراءات المفروضة قدراً لا يستهان به من الضمانات للمؤسسات الدستورية الأخرى والأفراد في مواجهة رئيس الدولة. وتحقيقاً للضمانتين السابقتين قد يفرض المشرع الدستوري على رئيس الدولة أن يستشير هيئات معينة قبل ممارسة صلاحياته.

الثانية: المخالفة الموضوعية للدستور:

يتضمن الدستور في وثيقته مجموعة من المبادئ والأحكام التي يراها واضعوه أنها تمثل مقومات المجتمع الأساسية، بجانب بعض

الركائز الموضوعية التي يستقر عليها البنيان الدستوري للدولة.

وعلى ذلك فإن إسهام رئيس الدولة في مراحل العملية التشريعية، وإصداره للقرارات يتعين موافقتها لأحكام الدستور بمعنى إنه يتعين أن تسير في فلك ودائرة أحكام الدستور بأن تلتزم بها ولا تخالفها.

وفي ضوء ذلك فإن التصرف الصادر عن رئيس الدولة يكون دستورياً، إذا لم يتضمن مخالفة لمضمون القواعد الدستورية، أو متجاوزاً في غايته روح الوثيقة الدستورية.

وتتحقق المخالفة الموضوعية للقواعد الدستورية، في حالتين أساسيتين:

(أ) الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية

(ب) الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية

وسنبحث مفصلاً في هاتين الحالتين وعلى النحو الآتي:

أ) الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية:

يضع المشرع الدستوري قيوداً لممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته. وعلى ذلك يجب على رئيس الدولة، أن يلتزم بالقيود الموضوعية التي وضعها الدستور. فهنالك ضوابط معينة يتعين على رئيس الدولة مراعاتها، بحيث إذا لم يراعِ هذه الضوابط، وأصدر قراراً أو اتخذ إجراءاً يتضمن مساساً بأحد المبادئ والأحكام المنصوص عليها في الدستور، فإن القرار أو الإجراء يعد مخالفاً للدستور من الناحية الموضوعية.

وإعمالاً لهذا لا يجوز لرئيس الدولة أن يصدر قراراً أو عملاً

تشريعياً يتضمن مساساً بالمبادئ والأحكام التي تضمنتها القواعد الواردة في وثيقة الدستور.

ومن هذا المنطلق، يتعين أن لا تتعارض الأعمال الصادرة عن رئيس الدولة مع المبادئ الأساسية الواردة في الدستور، ومنها على سبيل المثال مبدأ التداول السلمي للسلطة(١)، ومبدأ سيادة الشعب(٢)، ومبدأ المساواة(٣)، ومبدأ كرامة الإنسان(٤)، ومبدأ تكافؤ الفرص(٥)، ومبدأ حظر

---

(١) من الدساتير التي نصت صراحة على ذلك، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ٦)، والدستور اليمني لعام ١٩٩١ (المادة ٥).

(٢) من أمثلة الدساتير التي اعترفت بهذا المبدأ، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ٥)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٤)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٣)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (الفقرة د من مقدمة الدستور)، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، ومقدمة دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦.

(٣) أقرت هذا المبدأ أغلب الدساتير ومنها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٤)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٥١)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٤٠)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ٧)، ومقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ٣)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ٩)

(٤) تأكد هذا المبدأ في غالبية الوثائق الدستورية، ومن أبرزها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ٣٧)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٤٨)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة٤٢)، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ١)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ١٠).

(٥) من الدساتير التي احتوت هذا المبدأ، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٦)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٢٤)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ١٢)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٨)، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ٣٣)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ١٩).

إسقاط الجنسية[١]، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات[٢]، ومبدأ الحرية الشخصية[٣]، ومبدأ صيانة الملكية الخاصة[٤]، ومبدأ كفالة حق التقاضي[٥]، والمبدأ القاضي بأن الإسلام دين الدولة الرسمي وهو مصدر أساس أو رئيسي لجميع التشريعات[٦]. وتأسيساً على ما تقدم،

---

(١) تضمنت دساتير الدول إقرار لهذا المبدأ، ومنها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٨)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٤٤)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ٦)، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ١٦)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ٢٠).

(٢) احتوت نصوص يعض الدساتير إشارة صريحة لمبدأ الشرعية، ومنها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٩)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٤٧)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٦٦)، ومقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المادة ٨).

(٣) تبنت هذا النهج بعض الدساتير، ومن أمثلة ذلك، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٧)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٤٨)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٤١)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ٨)، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ٢)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ١٤).

(٤) وهو ما تضمنته التشريعات الدستورية ومنها، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ٢٣)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٢٠)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ١٥)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٣٤).

وسار على نفس المنوال، دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ١٤)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المادة ٢٥)، ومقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المادة ١٧).

(٥) كفلت بعض التشريعات الدستورية لجوء الأفراد إلى القضاء ومن أمثلة ذلك، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (المادة ١٩)، ودستور اليمن لعام ١٩٩١ (المادة ٥١)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل (المادة ٢٠)، ودستور مصر لعام ١٩٧١ (المادة ٦٨)، وأخذ بذات النهج، دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (المادة ١٠١)، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦(المواد ٣٤-٣٦).

(٦) تنص المادة (٢/أولاً) من، دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إنه «الإسلام دين الدولة

فأنه يتوجب على رئيس الدولة، الالتزام بهذه المبادئ التي رغب المشرع الدستوري في حمايتها.

ويترتب على ذلك أن القرار أو العمل التشريعي الذي يصدر متضمناً مساساً بالقيود الموضوعية التي حددها المشرع الدستوري يعتبر قراراً أو تشريعاً غير دستوري، لانتهاكه الصريح لهذه القيود ولتجاوزه للمحتوى الموضوعي للنصوص الدستورية. كذلك لا يجوز لرئيس الدولة أن يتدخل في مجال حقوق الأفراد ويصدر قراراً أو يتخذ إجراءً يفرض تقييدات أو تحديدات تضيق نطاق ممارسة أي من الحقوق الواردة في الدستور. فتقييد تلك الحقوق وتحديدها لا يجوز أن يجري إلاّ بمقتضى قانون.

ومع ذلك، فإن التساؤل يثار حول ماهية الحدود الفاصلة بين التنظيم المباح للحق، والانتقاص المحظور منه بفعل رئيس الدولة. ذلك إن من المتصور أن يخرج رئيس الدولة ـ وهو يمارس وظيفته التشريعية ـ على حدود مهمته التشريعية، فلا ينفذ إرادة السلطة المؤسِسَة (السلطة التأسيسية الأصلية) ولا يصدر تشريعاً مكملاً لإرادة تلك السلطة، بل على العكس، قد يخالف مقتضى النصوص الدستورية ذاتها.

الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع...»، وتنص المادة (٢) من ودستور اليمن لعام ١٩٩١ على أنه «الإسلام دين الدولة...»، وتنص المادة (٣) من ذات الدستور على أنه «الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات» وتنص المادة (٢) من دستور مصر لعام ١٩٧١ على إنه «الإسلام دين الدولة...، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع».

وإذا كان الدستور، ينص على حقوق الأفراد، إلاّ أن النص عليها قد يقتصر في بعضها على بيان إسسها والمبادئ العامة التي تحكمها، ولكن التنظيم الذي يوضع لهذه الحقوق لا يتم إلاّ بصدور القانون الذي يحيل الدستور إليه. ومن المحتمل أن يتضمن القانون قيوداً تضيق من استعمال الحقوق، ويجعل ممارستها شاقة ومرهقة على الأفراد. كما إنه من المتصور أن ينتقص من الحقوق من خلال حظره لبعض الأوجه اللازمة للتمتع بها، وقد يهدرها تماماً إذا حرم بعض الفئات من التمتع بها.

وقد عالجت بعض الدساتير هذه الإشكاليات، ووضعت حدود موضوعية يتوجب على رئيس الدولة التقييد والالتزام بها حينما يمارس وظيفته التشريعية. ومن أهم القواعد الموضوعية التي احتوتها النصوص الدستورية، ما يأتي:

١ـ تقييد الحقوق أو تحديدها بقانون:

إذ لا يصح المساس بالحقوق التي يكفلها الدستور وتقييدها إلاّ بمقتضى قانون[1].

٢ـ عمومية القانون وعدم انصرافه إلى فرد بعينه:

وهذه العمومية تضفي على القانون طابعاً غير ذاتي يستبعد معها كل احتمال للتعسف، مادام القانون لا يواجه حالة شخصية. بل إنه

(١) تنص المادة (٤٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إنه «لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور إلاّ بقانون أو بناء عليه...»، ووردت ذات القاعدة في دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل وذلك في المادة (١٩) منه. كما أكد على هذه القاعدة دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ في المادة (٣٦) منه.

يقرر قاعدة موضوعية[١].

٣ـ اعتماد القانون لمعايير محددة:

إذا كان التشريع ينفرد بتنظيم الحقوق التي أقرها الدستور، وأحال إليه أمر تنظيمها وتقييدها، فإن التقييد يتوجب أن يراعي المعايير التالية:

أ) طبيعة الحق المراد تقييده

ب) أهمية الهدف من التقييد

ج) الصلة بين التقييد والهدف المراد تحقيقه

د) استخدام إجراءات أخف وطأة لتقييد الحق[٢].

---

(١) فضمانة العمومية إنما تعني أن الحكم القانوني الذي تضمنته القاعدة التشريعية لا تخص من حيث المبدأ حالة فردية قائمة ولا أفراداً معينين بذواتهم، بل هي حكم يوضع مقدماً ليطبق على كل الحالات وعلى كل الأشخاص الذين تتوافر فيهم ما اشترطه القانون.

وقننت هذه القاعدة بمقتضى المادة (١٩) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل حيث نصت في فقرتها الأولى على إنه «فيما إذا تم اللجوء إلى الحد من أحد الحقوق الأساسية التي يكفلها هذا القانون الأساسي، من خلال قانون، أو بسبب قانوني، فيجب أن يكون هذا القانون عاماً، وأن لا تنحصر صلاحياته على حالة منفردة، هذا ويتحتم أن يسمي هذا القانون، مادة القانون الأساسي التي يرجع إليها...»».

(٢) نظمت هذه المعايير المادة (٣٦) من دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦، إذ نصت على إنه» (١) لا يجوز تقييد الحقوق الواردة في لائحة الحقوق إلاّ بأحكام قانون المرافعات العامة وبقدر معقول ومبرر لدى مجتمع ديموقراطي مبني على الكرامة والمساواة والحرية مع الأخذ بنظر الاعتبار جميع العوامل المتعلقة بها بما فيها:

أ) طبيعة الحق

ب) أهمية الهدف من التقييد.

ج) العلاقة بين التقييد والهدف

د) أن تكون وسائل تحقيق التقييد أقل تشدداً. (٢) عدا ما نص عليه في الفقرة (١)

٤ـ عدم مساس القانون بجوهر الحق: لا يصح المساس بالحق وتقييده عن طريق عمل تشريعي، إذا ترتب على ذلك التقييد أو التحديد مساساً بجوهر مضمون ذلك الحق(١).

فالدستور حينما يخول رئيس الدولة ـ بوصفه مساهم في العمل التشريعي ـ سلطة تقديرية لتنظيم حقوق الأفراد، فإنه يقيده بألاّ ينحرف عن الغرض الذي حدده، وهو كفالة هذه الحقوق في حدودها الموضوعية، فإذا نقضها رئيس الدولة أو انتقص منها، وهو بصدد تنظيمها، كان التشريع الذي أصدره، مشوباً بالانحراف، ومتضمناً انتهاكاً للنصوص الدستورية.

ب) الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية:

الأصل أن رئيس الدولة عندما يمارس اختصاصاته، يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، وكذلك الغاية المخصصة التي رسمت لعمل معين، فلا يتوخى غيرها، ولا ينحرف عنها إلى غاية أخرى.

وهذا هو ما يظهره رئيس الدولة، فعندما يسعى إلى إصدار قرار أو تشريع يتضمن غاية غير مشروعة، فإنه يذكر لهذه الأعمال من الأسباب

وأي نص من الدستور لا يجوز لأي قانون أن يقيد أي حق ورد في لائحة الحقوق.

(١) وردت هذه القاعدة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤٦) منه إذ نصت في شطرها الثاني على إنه «.. على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية» وأقرتها كذلك المادة (١٩) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل حيث نصت في فقرتها الثانية على إنه «لا يجوز بأي حال من الأحوال المساس بجوهر مضمون الحق الأساسي.. ».

ما يبين صلتها بالمصلحة العامة، بحيث يؤطر عمله بإطار من الشرعية الخارجية، فيبدو صحيحاً في ظاهره. ولكن بالبحث عن النية الحقيقية لرئيس الدولة، تظهر الغاية التي كان يسعى إلى تحقيقها.

وعلى ذلك، فإن عيب الغاية، تكمن في خطورته في أنه عيب خفي. حيث أن رئيس الدولة يحرص عادة على عدم مخالفة الدستور، مخالفة ظاهرة صريحة، فالعمل المخالف لروح الدستور إنما يتستر فيه رئيس الدولة لانتهاك حرمة الدستور.

المبحث الثاني
تعليق الدستور

تكمن أهمية الدستور في وجوده وفي تنفيذ وتطبيق أحكامه بشكل سليم، وضمان استمرارية الالتزام بالقواعد الواردة فيه. فقيمة الدستور ليست في كونه نصوصاً مدونة في الوثيقة الرسمية وإنما تكمن قيمته في السمو العملي لقواعده على جميع السلطات العامة. وذلك لن يتحقق إلاّ إذا التزمت جميع السلطات العامة في الدولة وعلى رأسها رئيس الدولة، باحترام أحكام الدستور والامتناع عن مخالفتها.

فلا معنى لسمو الدستور، ولا لمبدأ المشروعية، إذا جاز لرئيس الدولة أن ينتهك نصوصه من خلال وقف العمل بها، وتعليق تطبيقها. ويتحقق تعليق الدستور، في حالات عدة:

الأولى: حينما يصدر رئيس الدولة قراراً رسمياً يقضي فيه بتعليق العمل ببعض نصوص الدستور وبخاصة النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان، متذرعاً بحدوث ظروف غير عادية.

الثانية: حينما تتجه إرادة رئيس الدولة إلى تطبيق نصوص الدستور بشكل يتعارض مع محتواها، وكذلك تركه المتعمد، تطبيق بعض النصوص الدستورية.

الثالثة: حينما ينشئ رئيس الدولة ـ وهو يمارس السلطة ـ قواعد جديدة في الواقع السياسي، تمنحه اختصاصات وامتيازات، لم تنص عليها وثيقة الدستور.

مضمون تعليق الدستور:

تبنى غالبية الفقه الدستوري معياراً موضوعياً في تحديد مضمون تعليق الدستور. ومؤداه وقف العمل ببعض النصوص الدستورية ولمدة مؤقتة[١].

واتجه جانب من الفقه إلى تحديد مضمون تعليق الدستور في حالة

---

(١) تبنى هذا الاتجاه جانب من الفقه الفرنسي، ومن أبرزهم (*M. Duverger*) و(*G. Vedel*) و(*P. Leory*)

-*Maurice Duverger: Droit Constitutionnel* ,٤ *ed, Paris,* ١٩٧١*, p.* ٥٣٥.

-*Ge'orges Vedel: Droit Constitutionnel ,These, Paris,* ١٩٦٠, *P.* ٤٣٤.

-*Pual Leory: L'organsation Constitutionnel et Ise Crises ,L. G. D. J, Paris,* ١٩٦٦*, P.* ٢١٨.

وأخذ بذات الاتجاه جانب من الفقه المصري:

د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٤١٨.

د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص١٥٢.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، مصدر سابق، ص٢٥٧.

د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص.

الظروف غير العادية، بأنه يتمثل في إمكانية تدخل رئيس الدولة، في المجال الدستوري أثناء تطبيق المواد المنظمة لحالة الضرورة، والتي تبيح له أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور خلال فترة الأزمة التي تتعرض لها الدولة[١]. فيما اتجه جانب آخر من الفقه إلى تحديد مضمون تعليق الدستور. من خلال تبيان الأشكال التي يتخذها.

وتأسيساً على ذلك، يرى أصحاب هذا الاتجاه أن تعليق الدستور يتحقق في جميع الحالات التي تكون فيها النصوص الدستورية، عقبة قانونية سياسية أمام تحقيق الأغراض التي يسعى رئيس الدولة إلى تحقيقها.

ومن هذا المنطلق، يكون هنالك تعليق رسمي كلي أو جزئي لنصوص الدستور حينما يلجأ رئيس الدولة ـ القابض على السلطة ـ إلى مثل هذا الإجراء لمعالجة أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، أو في حالة الحرب أو عصيان مسلح أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية[٢]. وتعليق الدستور قد يكون غير رسمي (واقعي أو فعلي) لا يستند إلى الدستور نفسه، وإنما إلى إرادة رئيس الدولة ـ بوصفه المسؤول عن تطبيقه ـ ويتحقق عند ترك النصوص الدستورية ووقفها والعمل على غير مقتضاها، كلاً أو جزءاً،

---

(١) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص١٩٢.

د. نوري لطيف، د. علي غالب العاني، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٨١، ص١٩٠.

(٢) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص١٩٢.

د. نوري لطيف، د. علي غالب العاني، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٨١، ص١٩٠.

لفترة قد تطول أو تقصر، وهي مازالت قائمة لم يطرأ عليها أي تعديل ولم يجري إلغائها(١).

مدى مشروعية تعليق الدستور:

إن البحث في سلطة رئيس الدولة في تعليق النصوص الدستورية، يدعونا للتساؤل عن مدى مشروعية هذه السلطة؟ وهل يترتب عليها انتهاكاً للدستور؟

إن تحديد مدى مشروعية تعليق الدستور، يقتضينا تبيان نظرة المشرعين الدستوريين، من خلال استقراء النصوص الواردة في التشريعات الدستورية وكيفية معالجتها لسلطة رئيس الدولة في وقف العمل بأحكام الدستور.

وبشأن موقف التشريعات الدستورية والمنهج الذي تبنته في معالجة سلطة رئيس الدولة في تعليق النصوص الدستورية فقد تراوحت بين منهجين رئيسين، نعرض لهما وعلى النحو الآتي:

المنهج الأول: يُجرم تعليق نصوص الدستور

المنهج الثاني: يُجيز تعليق نصوص الدستور

وسنبحث هذين المنهجين بشيء من التفصيل.

---

(١) د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص٢٦٢.

د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطابع دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠، ص١٣٧.

المنهج الأول: تحريم تعليق نصوص الدستور

يتضمن الدستور نصاً صريحاً يقضي بعدم جواز تعليق الأحكام الواردة فيه بشكل مطلق. ومفاد ذلك، إن الدستور لا يدع مجالاً لأية سلطة للتدخل في هذا النطاق، إذ أوصد الباب في وجه السلطات العامة.

وقنن هذا المنهج الدستور البلجيكي الصادر عام ١٨٣١، حينما تبنى (نظام المنع) ومقتضاه؛ حظر تعليق أي نص من النصوص الدستورية لأي سبب كان، وفي أية ظروف عادية أو استثنائية تحياها الدولة. حيث قررت المادة (١٣٠) من الدستور، ما يأتي: «لا يمكن تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً»[١].

وسار على ذات المنوال الدستور البلجيكي الصادر عام ١٩٧٠ حيث جاءت المادة(١٨٧) منه تحمل عنوان (عدم امكانية تعليق الدستور) ونصت على أن: (لايجوز تعليق الدستور كلياً أو جزئياً).

ومحتوى النصين الدستوريين يعبِّر عن اعتقاد المشرع الدستوري، بأن المبادئ المدونة في النصوص الدستورية تمثل جوهر نظام الحكم السياسي، وتنشئ وتنظم عمل المؤسسات الدستورية، وترسم تفاقم علاقة الدولة بالفرد، ومن ثم يحظر المساس وإيقاف العمل بها.

وبذلك، فإن النصوص الدستورية تكون محضة في مواجهة أي

---

(١) *Josef Delpech et Julien La ferrire: Les Constitution Modernes, Paris,* ١٩٢٨, *p.* ٣٦٧.

شكل من أشكال التعليق، ولا يجوز للسلطات العامة ـ ومنها رئيس الدولة ـ إيقاف العمل بأحكامها على خلاف مقتضى النص الدستوري.

ومن هذا المنطلق، فإن المنع أو الحظر (الذي يحرم وقف العمل بأحكام الدستور) يفرض قيوداً على سلطة رئيس الدولة ويحدد نطاق نشاطها الدستوري. وبياناً لذلك، فإن المساس بالدستور وتعليق أحكامه من قبل رئيس الدولة، إنما يعد مساساً غير مشروع، ويندرج ضمن طائفة الأفعال التي تنتهك الدستور.

المنهج الثاني: جواز تعليق نصوص الدستور

لم توصد بعض الدساتير في وجه رئيس الدولة الباب كلية، إذ سمحت بتعليق بعض نصوصها في حالة الظروف الاستثنائية، بشروط محددة وقيود خاصة يتعين مراعاتها. والمعالجة الدستورية اتخذت أحد أسلوبين:

١. الإجازة الصريحة بتعليق الدستور:

وتجسد هذا النهج في الدساتير التي نصت على منح رئيس الدولة إجازة صريحة لوقف تطبيق بعض النصوص الدستورية الواردة فيها. ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذا النهج، الدستور اليوغسلافي الصادر عام ١٩٦٣، حيث نصت المادة (١١٧) منه، على أنه: «يجوز لرئيس الجمهورية في أحوال الحرب، أن يوقف بصورة استثنائية

نصوص الدستور الخاصة ببعض حقوق وحريات المواطنين، ومنظمات الإدارة الذاتية، أو تشكيل سلطات الأجهزة السياسية التنفيذية والإدارية، كلما اقتضت مصلحة الدفاع القومي ذلك».

وأناط دستور البحرين الصادر عام ١٩٧٣ والمعدل عام ٢٠٠٢ في المادة (٣٦) منه، برئيس الدولة صلاحية إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية. ويمتلك رئيس الدولة صلاحية إيقاف العمل بأحكام الدستور في حالة الأحكام العرفية وفقاً للمادة (١٢٣) من الدستور، حيث قررت بأنه: «لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور، إلاّ أثناء إعلان حالة الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون...»[١].

وأجاز مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠ لرئيس الدولة تعليق بعض أحكامه، حينما نص في المادة (٩٩ / ٢) منه على إنه: «خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، وفي حدود المنطقة المشمولة بها، يجوز بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية إيقاف العمل مؤقتاً بأحكام المواد: ٤٣، ٤٧، ٥٢، ٥٣، ٥٤، ٥٦، ٥٧، ٦٧، من الدستور»[٢].

ويستفاد من النصوص الدستورية ـ سالفة الذكر ـ أنها احتوت المبادئ الآتية:

أ) منح رئيس الدولة وضع خاص بين سائر المؤسسات الدستورية

---

(١) د. عبد الفتاح مراد، الدساتير العربية والمستويات الدولية، ٢٠٠٣، ص ٣٨٥.
(٢) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص ١٤٥

ب) توسيع الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الدولة

ج) تمتع رئيس الدولة بصلاحية تعليق أحكام الدستور في حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية بوصفهما أشكال تتحقق بهما الظروف الاستثنائية.

د) تحديد نطاق صلاحية رئيس الدولة في تعليق أحكام الدستور. فالتعليق لا يترتب عليه الإيقاف المطلق للنصوص الدستورية، وإنما يقتصر على بعضها، إذ أن تعليق نصوص الدستور يكون جزئياً وليس كلياً.

هـ) حظر تعليق أي حكم من أحكام الدستور السياسي والدستور الاجتماعي في الظروف العادية التي تحياها الدولة.

٢. الإجازة الضمنية بتعليق الدستور:

لئن منحت بعض الدساتير رئيس الدولة صلاحية اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية، إلاّ أنها احتوت على نصوص عامة، لا تتضمن تحديداً لمدى ونطاق سلطة الرئيس في المجال الدستوري.

ومع ذلك نجد بعض الآراء في الفقه الدستوري تفسر النصوص الواردة في هذه الدساتير، بأنها تجيز وبشكل ضمني تعليق الأحكام التي تضمنتها. وتجسد هذا الاتجاه في عدد من الدساتير ومن أبرزها: الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور المصري لعام ١٩٧١.

حيث نصت المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على ما يأتي: «عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ويكون

العمل المنتظم للسلطات الدستورية العامة متعطلاً، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد مشاورة رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه الإجراءات إلى الشعب برسالة، ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها في أقرب وقت، ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات. وينعقد البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية»[١].

كما إن المادة (٧٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد قررت أن: «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء، على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

---

(١) *Article ١٦: Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements ،nation sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le internationaux des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, fonctionnement régulier République prend les mesures exigées par ces circonstances, le Président de la officielle du Premier ministre, des présidents des après consultation Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par assemblées ainsi que du un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens pouvoirs mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. d'accomplir leur Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être exceptionnels. dissoute pendant l'exercice des pouvoirs*

ومن خلال تحليل المواد الدستورية(المادة ١٦ فرنسي ـ والمادة ٧٤ مصري) يتبين لنا أن تطبيق تلك المواد يمنح رئيس الجمهورية، سواء في فرنسا أم مصر، صلاحية اتخاذ الإجراءات التي حددها الدستور الفرنسي بأنها(تقتضيها هذه الظروف، أي الأزمة) وحددها الدستور المصري بأنها (سريعة)(١).

والصيغة في الحالتين، بالغة الأتساع لان اصطلاح «الإجراءات» لا يقف عند إصدار قرارات جمهورية لها قوة القانون، بل يشمل أي إجراء في صورة قرار فردي أو قرار تنظيمي(٢).

ومن هذا المنطلق، يكون لرئيس الجمهورية حرية اختيار الإجراء أو التدبير الذي يراه لازماً لمعالجة الحالة الطارئة. ورغم إن المادتين (١٦ و٧٤) من دستوري فرنسا ومصر لم تقرا صراحةً سلطة تعليق

---

(١) ينظر:

د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص١١٦ وما بعدها.

د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٨٠٩.

د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٧٥٤ـ٧٥٥.

د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، المصدر السابق، ص٢٠٤.

Ge'orges Vedel ;op. cit, P. ٤٣٤.

Maurice Duverger ;op. cit, p. ٥٣٥.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ٤٧٧

بعض نصوص الدستور، إلاّ أنهما اكتفتا بمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة جداً في فترة الأزمات الخاصة. ويرى أغلب الفقه أن النظام الاستثنائي الذي تقيمه المادة (١٦) من الدستور الفرنسي، والمادة (٧٤) من الدستور المصري، يعني ضمناً بأنه يخول رئيس الجمهورية، صلاحية تعليق وإيقاف بعض النصوص الدستورية لفترة مؤقتة[١].

ويستند الفقه في تسويغ إقراره بتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية تعليق العمل ببعض الأحكام الواردة في المواد الدستورية، إلى أن المواد (١٦ و٧٤) تفترضان مشروعية كل إجراء ضروري يتخذه رئيس الجمهورية للقضاء على الأزمة التي تتعرض لها الدولة، حتى ولو اقتضى هذا الإجراء المساس بالدستور.

ويتضح مما تقدم، أن المشرع الدستوري أورد القواعد الآتية:

١ـ إن القاعدة العامة، تقضي بعدم جواز إيقاف العمل بأي حكم من الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية في حالة الظروف العادية

---

(١) *Pual Leory ;op. cit, P.* ٢١٨.

M. Voisset: Larticale ١٦ *dela constitution du* ٤ *october,* ١٩٥٨*, these L. G. D. S.* ١٩٦٩*. P.* ٦٨.

Ge'orges Vedel ;op. cit, P. ٤٣٤.

Maurice Duverger: Droit Constitutionnel ,op. cit, p. ٥٣٥.

د. يحيى الجمل، المصدر السابق، ص٢٠٦. ود. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٤٧٧. ود. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣٩٨. ود. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ـ دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص٤٠٦.

التي تحياها الدولة.

٢ـ يرد استثناءاً على القاعدة العامة، يجيز تعليق أي حكم من الأحكام الواردة في الدستور في حالة الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ بوصفهما ظروفاً استثنائية.

٣ـ الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية التي ترد على سلطة تعليق الدستور. بحيث يترتب على إغفالها انتهاكاً للدستور.

وعلى أساس ما تقدم، فإن رئيس الدولة، لا يعد منتهكاً للدستور، إن مارس صلاحيته في وقف العمل بالنصوص الدستورية في الظروف الاستثنائية والتزم بالقيود الشكلية والموضوعية.

فيما يعد رئيس الدولة منتهكاً للدستور إن علق الدستور في الظروف العادية، أو علق الدستور في الظروف الاستثنائية دون التقييد بالإجراءات والشكليات والقواعد الموضوعية التي أوردها الدستور.

المبحث الثالث
تعديل الدستور

إذا تغيرت الفكرة القانونية والسياسية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي عن تلك المتضمنة في الدستور، بحيث لم يعد هذا الأخير يستوعب ذلك التغيير، وجب إجراء تعديل في الدستور، بما يجعله متفقاً وهذا التغيير الحاصل في الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي.

ولهذا يتم النص في صلب الدستور على السلطة المختصة بالتعديل، وأسلوب التعديل، والإجراءات الواجب إتباعها، والقيود التي ترد على سلطة التعديل. وبذلك، فإن سلطة تعديل الدستور، تكون خاضعة للقواعد التنظيمية التي جاء بها الدستور نفسه، سواء فيما يخص كيفية تكوينها أو كيفية ممارستها لنشاطها أو الإجراءات التي يجب أن تتبعها، أو القيود التي ترد عليها. فهي إذن تخضع لقواعد تسبق وجودها.

والتساؤل الذي يرد في هذا المقام، هو عن مدى احتمالية خروج سلطة التعديل[1]، عن الحدود التي رسمها الدستور؟ وعن التكييف

---

(١) تناول بعض الفقهاء مسألة انحراف سلطة التعديل في معرض التصدي لانحراف السلطة التشريعية. ذلك إن عيب الانحراف ـ بصفة عامة ـ سواء كان يتعلق بالدستور أو القانون أو القرار الإداري، هو عيب يتعلق بغاية مصدر الدستور أو القانون أو القرار.

القانوني لهذه الحالة؟.

أشار جانب من الفقه الفرنسي إلى إشكالية انحراف سلطة التعديل عن القواعد الدستورية، وحدد طبيعتها، بأنها تشكل انتهاكاً للقواعد الدستورية، إذ استعمل الفقيه الفرنسي *Veaux* تعبير *La Fraude a' la constitution* أي الانحراف بالدستور، أو الانحراف في استعمال سلطة تعديل الدستور من قبل السلطة التأسيسية، أو الانحراف في استعمال السلطة المنشأة[1].

وهذا العيب ينسب إلى السلطة التي ينشئها الدستور، ويمنحها اختصاص النظر في أمر تعديله «السلطة التأسيسية المنشأة». ولقد استعمل الفقيه الفرنسي *M. Duverger* ذات المصطلح وهو *La Fraude a' la constitution*، بمعنى إدخال الغش على الدستور، أو التحايل على الدستور[2].

والسلطة التي ينيط بها الدستور، اختصاص تعديله، تتمثل في أغلب النظم الدستورية، في رئيس الدولة والبرلمان.

ويشير الواقع الدستوري والسياسي، إلى أن رئيس الدولة، قد

ولقد ظهر عيب الانحراف بالسلطة ابتداءاً منذ عام ١٨٦٠، وأخذ به مجلس الدولة الفرنسي في قرارين عام ١٨٧٥.

Gros Manuel: Fonctions manifestes et Iatentes du detournement de pouvior, R. D. P. , ١٩٩٧*, P.* ١٢٣٧.

(١) *Veaux Cliet: La Fraude a' la constitution, 'essai d'unanalyse juridique des re'volution Communautiaires: Itaile – Allemagne-France ,R. D. P. ,*١٩٤٣*,P.* ١١.

(٢) *Maurice Duverger: Une La Fraude a' la constitution ?, Le mond du* ٢٢ *Fe'vrier* ١٩٨٦*, p.* ٣.

يدخل منطقة الانحراف في استعمال صلاحياته في تعديل النصوص الدستورية، مما يعد انتهاكاً وخرقاً لأحكام الدستور.

وإذا تأملنا التجارب الدستورية، يمكننا النظر إلى الانحراف في تعديل الدستور من زاويتين:

الأولى: الانحراف عن القواعد الإجرائية والشكلية

الثانية: الانحرافض عن القواعد الموضوعية

وانتهاك الدستور، من قبل رئيس الدولة، يتحقق في فروض عدة:

الفرض الأول: تعديل المبادئ الأساسية للدستور

يرى الفقيه الفرنسي *Veaux* أن مضمون عيب انحراف سلطة التعديل، يتمثل في أن السلطة التي ينشئها الدستور ويسند إليها اختصاص النظر في تعديل أحكامه ونصوصه.

يمكن أن تستعمل سلطتها في التعديل بما يخل بالمبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدستور القائم أو يخالف روحه ومقتضاه. فالجهة المنوط بها التعديل تتبع في هذا التعديل جميع الإجراءات الدستورية المقررة، وتستخدم سلطتها في التعديل، ولكنها من خلال التعديل الذي تجريه إنما تسعى إلى هدم مبادئه الأساسية التي من المفترض أن التعديل الذي يطرأ على الدستور يدور حول هذه المبادئ[١].

وذكر الفقيه *Veaux* تطبيقات حدثت في الواقع الدستوري والسياسي، في دول ثلاث هي: إيطاليا(في العهد الفاشي)، وألمانيا (في

---

(١) *Veaux Cliet: op. cit. , p.* ١٣٤.

العهد النازي)، وفرنسا (في ظل حكومة المارشال بتيان عام ١٩٤٠)[١].
وكان الأسلوب الذي حدث فيه عيب (إدخال الغش على الدستور) أو (الانحراف في استعمال السلطة التأسيسية المنشأة) أن الهيئة التي وصلت إلى سدة الحكم بأسلوب مشروع عمدت إلى الضغط على الهيئة المنوط بها تعديل الدستور، وذلك لحمل هذه الهيئة على تغيير مبادئ الدستور تغييراً جوهرياً. فتقوم هذه الهيئة بذلك العمل، مع إتباع الإجراءات والشروط الشكلية الدستورية. ولكن ذلك التعديل يتم مخالفاً للروح التي سيطرت على الدستور حين وضعه. إذ أن التعديل إنما يهدف في جوهره إلى تغيير روح الدستور أو المبادئ الأساسية التي تسيطر على الدستور. كأن يغير الدستور مثلاً من دستور ديمقراطي، يقوم على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات إلى دستور له سمة دكتاتورية، تركز السلطة في يد السلطة التنفيذية، أو تركيز السلطة بيد فرد واحد[٢].

ويتضح مما تقدم، أن الفقيه الفرنسي *Veaux* حدد «نظرية الانحراف في مجال استعمال السلطة المختصة بتعديل الدستور» وشكل الانحراف، يتجسد في أن السلطة التي أوكل إليها الدستور، سلطة تعديل نصوصه، قد اتبعت الإجراءات والشروط الشكلية التي وردت في الدستور، بيد أنها خرجت على الروح التي تهيمن على الدستور.

---

(١) د. عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي ـ دراسة مقارنة ـ رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص٣٠.

(٢) *Ibid, p.* ١٣٤.

وهذه الفكرة نجد تطبيقاً لها في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، في ظل دستورها لعام ١٧٨٧. إذ يشار إلى تجربة الولايات المتحدة في رقابة دستورية القوانين وإمكانية استخدام سلطاتها في هذا الخصوص. ويبرز في هذا المجال، التعارض الذي وقع عام ١٩٣٥ نتيجة خطة الإصلاحات التي اقترحها رئيس الجمهورية «روزفلت» والتي انتهت المحكمة العليا إلى الحكم بعدم دستوريتها لمخالفتها لمبدأ الفصل بين السلطات.

كما نجد تطبيقاً آخر لذات الفكرة في النظام الدستوري للعراق في ظل دستوره لعام ١٩٧٠ والذي استمر تطبيقه حتى عام ٢٠٠٣. حيث كان لرئيس الجمهورية ـ وبوصفه رئيساً لمجلس قيادة الثورة (المنحل) ـ دوراً مؤثراً وضاغطاً، حمل المجلس على إجراء عدة تعديلات على وثيقة الدستور اتبعت فيها القواعد الإجرائية، بيد أن هذه التعديلات أخلت بالمبادئ الأساسية التي قام عليها الدستور. إذ استهدفت تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وتقوية مركزه وتوسيع صلاحياته على حساب المؤسسات الأخرى.

ومن أهم ما يمكن ملاحظته، هو أن كثرة عدد أفراد السلطة التأسيسية المنشأة، أو اختلاف أفرادها، لا يقف عائقاً أمام القول بالانحراف، لأن الضغط المفروض عليها، يجعل ما تمليه عليهم السلطة الضاغطة أمراً مفروضاً. والنتيجة الهامة التي يمكن استخلاصها مما تقدم، هي أن الانحراف هو عيب يمكن أن يشوب بعض الأعمال أو القرارات التي تصدر عن السلطات العامة في الدولة، وهذا العيب يمكن أن يحدث

بغض النظر عن كثرة أو قلة عدد الأعضاء الذين تتألف منهم السلطات العامة. فالانحراف إنما هو ظاهرة ملازمة للنفس البشرية، سواء كان البشر متمثلاً في صورة فرد يستعمل حقاً له، أو في صورة موظف إداري يصدر قراراً إدارياً، أو في صورة جماعة، سواء كانت هذه الجماعة برلماناً، أو سلطة تأسيسية تختص بتعديل الدستور[1].

الفرض الثاني: مخالفة إجراءات التعديل:

إن إجراءات التعديل، تعد وسيلة لتنظيم إسهام السلطات العامة في تعديل الدستور. فوجود إجراءات التعديل، إنما يبين لمن يعود أمر المساس بالدستور، أي إن إجراءات التعديل تحدد الدور الذي تقوم به كل سلطة في تعديل الدستور.

ولذلك نرى اختلاف مدى هذا الإسهام باختلاف أهمية المؤسسات الدستورية. بحيث يمنح الدور الأهم في التعديل لمن يملك المقدار الأهم في ممارسة السلطة.

وإذا كانت بعض النظم الدستورية امتازت بالهيمنة السياسية للبرلمان، فإن أغلب النظم الدستورية المعاصرة، قد امتازت بالهيمنة السياسية لرئيس الدولة، بحيث أصبح هو والبرلمان الحائزان على السلطة. وهذه الحقيقة تنعكس في إجراءات التعديل.

ومن ثم استلزم الدستور إسهام رئيس الدولة والبرلمان في إجراءات التعديل، فيتوجب إجراء التعديل على هذا النحو.

---

(١) د. ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته «دراسة تطبيقية في مصر»، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٧٠.

فإذا انفرد رئيس الدولة في إجراء التعديل، فيكون قد نقضها أو انتقص منها، وهو بصدد تعديل الدستور، ويكون تصرفه مشوباً بالانحراف.

وقد ثارت هذه المسألة في فرنسا، على أثر لجوء الرئيس (*De Gaulle*) إلى استخدام المادة (١١) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ [1]، لتعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية إذ ثار التساؤل عما

---

(١) لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة خلال فترة انعقاد البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين، يتم نشره في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء كل مشروع قانون يكون متعلقاً بتنظيم السلطات العامة أو بإصلاحات خاصة بالسياسات الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة أو بالمرافق العامة التي تسهم في هذه السياسة، أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة قد يكون لها، دون أدنى مخالفة للدستور تأثير على عمل المؤسسات. عندما يجري تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح الحكومة، فعليها تقديم بيان أمام كل مجلس تعقبه مناقشة إذا ما أسفر الاستفتاء عن إقرار مشروع القانون يقوم رئيس الجمهورية بإصداره خلال الخمسة عشرة يوماً التالية على إعلان نتيجة الاستفتاء.

Article ١١: "Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. "Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. "Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la

إذا كان يمكن لرئيس الدولة، أن يستخدم نص المادة (١١) من الدستور، لإجراء تعديل دستوري ـ خاص بتعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لما هو منصوص عليه في المادتين السادسة والسابعة من ذات الدستور ـ مستعيضاً عن ذلك بالإجراءات المنصوص عليها بالمادة (٨٩) من الدستور، والتي تنظم الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور(١).

proclamation des résultats de la consultation".

(١) لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء، ولأعضاء البرلمان كل على حدة، الحق في المبادرة بطلب تعديل الدستور. ويقترع مجلسا البرلمان على مشروع أو اقتراح التعديل بنفس الصيغة ويصبح التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء. مع ذلك لا يتم طرح مشروع التعديل على الاستفتاء متى ما قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان منعقداً على هيئة مؤتمر، في هذه الحالة، لا تتم الموافقة على مشروع التعديل إلاّ بحصوله على أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات التي تم التعبير عنها، ويكون مكتب المؤتمر هو ذلك الخاص بالجمعية الوطنية. لا يمكن البدء أو الاستمرار في أي إجراء لتعديل متى كان هنالك اعتداء على سلامة الأراضي. الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون محلاً لتعديل.

Article ٨٩: L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

وقد أعلن رئيس الوزراء أمام الجمعية الوطنية، أن مضمون المادة (١١) من الدستور، يخول رئيس الجمهورية أن يعرض على الاستفتاء، كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة. ولقد ورد لفظ مشروع القانون مطلقاً، ومن ثم فيمكن أن يكون نصاً دستورياً أو قانوناً أساسياً أو قانوناً عادياً.

واعترض على ذلك غالبية فقهاء القانون، لأسباب تتعلق بالموضوع وأخرى تتعلق بالشكل، إذ أنه وإن كان نص المادة (١١) من الدستور الفرنسي يتميز بالغموض، إلاّ أن الجهة التي استندت إليها الحكومة ـ على النحو السالف الإشارة إليه ـ كانت غير مقبولة. فالمادة (٨٩) من الدستور لم يرد فيها اصطلاح (مشروع القانون) وإنما ورد فيها اصطلاح (تعديل الدستور) بالإضافة إلى إنه ـ وفقاً للمادة (٨٩) سالفة الذكر ـ يتعين أن يتم الاقتراع على مشروع تعديل الدستور في المجلسين، أي لابد من موافقة مجلسي البرلمان على ذلك، ومن ثم فإنه إذا كان من الممكن عدم طرح مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء العام ـ إذا قرر رئيس الجمهورية عرض مشروع التعديل على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر ـ فإنه لا يمكن تجنب الاقتراع على مشروع التعديل الدستوري في مجلسي البرلمان. وبالتالي فليس هنالك شك في لجوء الرئيس (*De Gaulle*) للمادة (١١) من الدستور، لتعديل المادتين (٦و٧)منه، يشكل مخالفة جسيمة للدستور[1]. وأيد ذلك مجلس

La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

(١) *Hauriou et Gicquel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* ,١٩٨٠, *p.* ٩٨١.

الدولة الفرنسي، والمجلس الدستوري، وغالبية فقهاء القانون[1].

الفرض الثالث: تغيير إجراءات التعديل:

لئن نص الدستور على إسهام رئيس الدولة والبرلمان في ممارسة التعديل، فإن سلطة التعديل تمارس نشاطها وفقاً للإجراءات التي تحددها وثيقة الدستور.

والتساؤل الذي يثار في هذا الشأن: هو؛ هل يملك رئيس الدولة صلاحية تغيير إجراءات التعديل، بحيث يضع إجراءات جديدة، تختلف عن الإجراءات السابقة؟.

إن رئيس الدولة لا يمكنه تغيير إجراءات التعديل النافذة المفعول، وإقامة إجراءات جديدة تحل محلها. وتفسير ذلك:

أ) إن النصوص المتعلقة بالتعديل، ملزمة، فإذا خرقها رئيس الدولة يعد ذلك خرقاً للدستور.

ب) ارتباط إجراءات تعديل الدستور، بالأساس الفلسفي للنظام الدستوري. وعليه، فإذا ألغى رئيس الدولة، إجراءات التعديل، فإنه يكون بذلك قد ألغى الأساس الذي تقوم عليه سلطته. ويعد تصرفه معيباً من الناحية القانونية، ومخالفاً للشرعية الدستورية، ومنتهكاً

---

(١) *Jacques Cadart: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel*,١٩٨٠,*p.* ٩٢٩.
غير إن ما أراده الرئيس (ديغول) قد تحقق في النهاية، وتم الاستفتاء الشعبي في ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢، ووافقت هيئة الناخبين على تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، واعتبر ذلك بمثابة التعبير المباشر عن إرادة الشعب صاحب السيادة الوطنية.
د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المصدر السابق، ص ٩١.

لأحكام الدستور.

الفرض الرابع: انتهاك الغاية من التعديل:

إن الفكر السياسي لم يعد يتقصى عن غايات السلطة الحاكمة على حدة باعتبارها شيئاً مغايراً لغايات الفرد. بل إن الفكر السياسي يجد نفسه الآن منحصراً في بحث غايات الإنسان وغايات المجتمع الإنساني. وفي ظل هذا النمط من التفكير، فإنه يمكن القول، أن الدستور ليس غاية في حد ذاته، إنما هو وسيلة، غايتها الإنسان، من حيث تحقيق مصالحه وحماية حقوقه.

ولما كان الإنسان هو محور الدستور، فإن التشريعات الدستورية، تسعى إلى حمايته وتحقيق مصالحه. ومتى كان ذلك، فإنه يعنينا أن نوضح في هذا المقام، أن السلطة المؤسِسة الأصلية، حينما تصوغ الأفكار السياسية في صياغات قانونية وتدونها في وثيقة الدستور، فهي تبتغي، غاية أساسية، هي تحقيق الصالح المشترك.

ومن هنا، فإن الدستور، حين يوضع، يعبر عن حاجات الإنسان في زمن معين ومكان معين. وبما أن هذه الحاجات دائمة التغيير، فالدستور يتغير جزئياً حسب الظروف والمتطلبات.

والتغيير الجزئي للدستور، يكون بإدخال بعض التعديلات على نصوصه. ولكن هذه التعديلات يتوجب أن تستهدف تحقيق الغاية الأساسية، التي من أجلها، شُرّع الدستور.

فإذا أقدم رئيس الدولة على تعديل أي نص من نصوص الدستور،

مستهدفاً تحقيق غايات خاصة، وأضاف هذا التعديل إلى الاختصاصات المخولة له، اختصاصات أخرى لا تدخل في الغايات المخصصة تحت ستار أنها تدخل فيها، كأن أجاز التعديل، لرئيس الدولة فرض قيود على حقوق الإنسان أو الانتقاص منها أو مصادرتها، كان التعديل متجاوزاً للغاية المخصصة التي رسمت له، ومن ثم مشوباً بعيب الانحراف في استعمال سلطة التعديل، ويعد انتهاكاً وخرقاً للدستور.

الفرض الخامس: انتهاك الحظر الموضوعي:

قد يأتي الدستور بنصوص تحظر تعديل بعض أحكامه، والغاية من ذلك، حماية الأحكام التي تشكل حجر الأساس في النظام السياسي في الدولة. وهذه الرغبة في حماية الفلسفة السياسية التي تضمنها الدستور، تدفع بالسلطة المؤسِسة إلى النص على حظر تعديل النصوص المتعلقة بالموضوعات الأساسية التي جاءت بوثيقة الدستور.

ومن هذه الموضوعات، شكل الحكومة النيابي، مبادئ الحرية والمساواة، النظام الجمهوري. فإذا استخدم رئيس الدولة سلطته في تعديل أحد النصوص الدستورية التي حرم المشرع تعديلها تحريماً مطلقاً. فإن إجراء التعديل يكون معيباً، ويعد انتهاكاً لأحكام الدستور.

الفرض السادس: انتهاك الحظر الزمني:

يقرر الدستور منع تعديل نصوصه بشكل مطلق ولفترة زمنية محددة. ويأتي منع تعديل الدستور بقصد تحقيق نوع من الاستقرار لنظام الحكم السياسي.

فحين تضع السلطة المؤسِسة مثل هذا الحظر، يحدوها الأمل بأن يكتسب نظام الحكم، الاحترام والمنعة، وتتهيأ له أسباب الثبات والرسوخ.

فقد يحظر تعديل الدستور لمدة خمس سنوات، أو عشر سنوات، أو يحرم التعديل في أثناء الاحتلال الأجنبي لأراضي الدولة. فإذا عمل رئيس الدولة على تعديل نص أو أكثر في وثيقة الدستور، في الفترة الزمنية التي حظرت فيها السلطة المؤسِسة إحداث أي تعديل خلالها فإن إجراء التعديل يكون غير مشروع، ويعد انتهاكاً وخرقاً لأحكام الدستور.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

يمكن إجمال أبرز النتائج التي توصلنا غليها، بما يأتي:

١ـ حرص المشرع الدستوري في صياغة الأحكام العامة لمسؤولية رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور على الموازنة بين أمرين:

الأول: منح رئيس الدولة حصانة قانونية جزئية

الثاني: إخضاع رئيس الدولة للمسائلة في حالة ارتكابه أفعالاً ينتج عنها مساساً غير مشروع بنصوص الدستور.

٢ـ اتسم التنظيم الدستوري لحالة الانتهاك بالغموض والقصور، من حيث إغفاله تحديد معنى ومضمون الانتهاك وخلو أحكامه من تبيان عناصر الانتهاك والأفعال المكونة له، مما أثار التباساً وتداخلاً حول المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور وذاتيتها المميزة لها، ومدى التباين بينها وبين المسوغات الأخرى الموجبة لمساءلة رئيس الدولة كحالة الخيانة العظمى.

٣ـ خلا التنظيم الدستوري لحالة الانتهاك من تبيان التكييف القانوني لها، ومدى اعتبار فعل انتهاك الدستور ذا طبيعة جنائية أم ذا

طبيعة سياسية، ونتج عن ذلك تباين الاتجاهات الفقهية.

٤ـ إنفرد التشريع العادي في بعض الدول، بتحديد مضمون حالة انتهاك الدستور، إذ حدد محتواها الموضوعي وعناصرها والأفعال التي تدخل في تكوينها.

ثانياً: التوصيات:

من خلال بحثنا في التنظيم الدستوري والتشريعي المعاصر في الدول العربية والغربية، ومقارنة وتحليل الأحكام التي تضمنتها، بالمبادئ التي تضمنها دستور العراق لعام ٢٠٠٥، يمكننا تقديم التوصيات الآتية:

١ـ إضافة نص إلى وثيقة الدستور يقرر المبادئ التالية:

أ) تحديد المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور

ب) إلغاء القرار أو القانون المخالف للدستور

ج) التعويض عن الأضرار التي تنجم عن انتهاك الدستور

٢ـ تكملة الأحكام الواردة في وثيقة الدستور، من خلال إصدار قانون خاص ينظم إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، ويتضمن على وجه الخصوص ما يأتي:

أ) تعريف واضح لمضمون حالة انتهاك الدستور ومكوناتها

ب)تحديد التكييف القانوني لطبيعة حالة انتهاك الدستور

ج) تبيان الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور، بأن تشمل، الآتي:

* مخالفة الدستور نصاً وروحاً
* تعليق الدستور رسمياً وفعلياً
* تعديل الدستور دون مراعاة القواعد الموضوعية والإجراءات والشكليات الواردة فيه.

مصادر الدراسة الثانية

الكتب باللغة العربية

١ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري ـ تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٢ـ د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.

٣ـ د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول ـ الدول وأنظمتها، ط٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

٤ـ د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ـ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

٥ـ د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ١٩٩٩.

٦ـ جيروم أ. بارون. س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة: هند البقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة

والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨.

٧ـ د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطابع دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠.

٨ـ د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥.

٩ـ د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.

١٠ـ د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨.

١١ـ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.

١٢ـ د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ـ الجزء الأول ـ النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢.

١٣ـ د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.

١٤ـ د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٩.

١٥ـ د. سمير صباغ، الدستور اللبناني من التعديل على التبديل، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠.

١٦ـ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ

دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

١٧ـ د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.

١٨ـ د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

١٩ـ د. عبد الفتاح مراد، الدساتير العربية والمستويات الدولية، ٢٠٠٣.

٢٠ـ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة الإسكندرية، ١٩٩١.

٢١ـ د. عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر.

٢٢ـ د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧.

٢٣ـ د. مدحت أحمد علي، نظرية الظروف الإستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.

٢٤ـ د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم]، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٢٥ـ د. محمد عبد الله حسين، الحرية الشخصية في مصر، القاهرة، ١٩٩٥.

٢٦ـ د. محمود أحمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية آثاره

وحجيته ـ دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٢٧ـ د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ط١، الكويت، ذات السلاسل، ١٩٨٨.

٢٨ـ د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٢٩ـ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.

٣٠ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٣١ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥.

٣٢ـ نهال شريف ـ إيمان رجب ـ حسن صبري، مونيكا وكلينتون ـ فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، الطبعة الأولى، دار الهلال، القاهرة، ١٩٨٨.

٣٣ـ د. نوري لطيف، د. علي غالب العاني، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٨١.

٣٤ـ د. وجدي ثابت غبريال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

٣٥ـ د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.

٣٦ـ د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.

الأطاريح

د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

الدوريات

١ـ د. رافع خضر صالح شبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة ـ دراسة دستورية ـ، مجلة جامعة بابل ـ العلوم الإدارية والقانونية، المجلد ١٢، العدد ٦، ٢٠٠٦.

٢ـ د. رافع خضر صالح شُبَّر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مجلة بابل للعلوم الإنسانية، كلية التربية ـ جامعة بابل، العدد الثاني عشر، ٢٠٠٧.

الوثائق والدساتير

١ـ عبد الكريم أبو بكر هموند (ترجمة)، إعداد: طارق محمد سعيد جامباز، دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٦٦، مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق ـ اللجنة القانونية، كوردستان، ٢٠٠٦.

٢ـ طارق محمد سعيد جامباز (إعداد)، القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٢، مطبوعات المجلس

الوطني لكوردستان ـ العراق، اللجنة القانونية ـ من دساتير الدول الفيدرالية، كوردستان، ٢٠٠٦.

٣ـ هه فال معروف رؤوف (ترجمة)، إعداد: طارق جامباز، الدستور الإيطالي، مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق ـ اللجنة القانونية، كوردستان، ٢٠٠٦.

٤ـ الموسوعة العربية للدساتير العالمية، الإدارة العامة للتشريع والفتوى، القاهرة، ١٩٦٦.

٥ـ دساتير الدول العربية، إعداد قسم الدراسات الانتخابية والقانونية في مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٦ـ الدستور أرمينيا الصادر عام ١٩٩٥ والمعدل عام ١٩٩٩

٧ـ الدستور الصومال الصادر عام ١٩٦٠

٨ـ الدستور بلغاريا الصادر عام ١٩٧١

٩ـ الدستور جورجيا لعام ١٩٩٥

١٠ـ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

١١ـ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

الكتب باللغة الأجنبية

١- *Eze'kiel Gordon: La Re'sponsalilite' du chef de l'Etat dans Ia Pratique Constitutionnel Re'centc ,R. S. Paris ,* ١٩٣١.

٢-*Gros Manuel: Fonctions manifestes et Iatentes du detournement de pouvior , R. D. P. ,* ١٩٩٧.

٣-*Ge'orges Vedel: Manual E'lementaire de Droit Constitutionnel , Paris ,* ١٩٤٩.

٤-*Ge'orges Vedel: Droit Constitutionnel ,These , Paris ,* ١٩٦٠.

٥ ـ *Jacques Cadart: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel , L. G. D. J , Paris ,* ١٩٧٥.

٦-*Jean Gicquel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques ,* ١٠*e'e'd , Montchrestien , Paris ,*١٩٨٩.

٧ ـ *Josef Delpech et Julien La ferrire: Les Constitution Modernes , Paris ,* ١٩٢٨.

٨-*John Swarthot and Ernest Batley: Principles and Problems of American National Government, Oxford , University. Press. New York ,* ١٩٥١.

٩ ـ *Julien Laferriere: Manual de Droit Constitutionnel , Editions Domat Monthrestien , Paris ,* ١٩٤٧.

١٠ ـ *Marcel Pre'lot et jean Boulouis: Institutions politiques et Droit Constitutionnel ,* ٧ *Editions , Paris , P.* ٦٩٢.

١١ ـ *Maurice Duverger: Institutions Politiques et Droit*

Constitutionnel , Paris , ١٩٧٨.

١٢-*Maurice Duverger: Une La Fraude a' la constitution ? , Le mond du* ٢٢ *Fe'vrier* ١٩٨٦.

١٣-*Maurice Duverger: Droit Constitutionnel ,*٤ *ed , Paris ,* ١٩٧١.

١٤ ـ *Michel Henri Fabre: Prineipes Re'puliticains de Droit Constitutionnel ,* ٣*e'e'd , L. G. D,J. ,Paris ,* ١٩٧٧.

١٥-*Pual Leory: L'organsation Constitutionnel et Ise Crises ,L. G. D. J , Paris ,* ١٩٦٦.

١٦- *Veaux Cliet: La Fraude a' la constitution , 'essai d'unanalyse juridique des re'volution Communautiaires: Itaile ـ Allemagne-France ,R. D. P. ,*١٩٤٣.

الوثائق والدوريات الأجنبية

١-*The Impeachment of Andrew John: Articles of Impeachment. Available at:*

http||www. harpweek. com.

٢-*Rules of Procedure and Practice in the Senate when sitting on Impeachment Trials. Available at:*

http: jurist. law. pitt. edu / rules. htm.

٣-*Jonathan Turley: Senate Trails and Fectional*

Disputes: Impeachment ASA Madisonian device , in eited: ٤٩ *duke L. J. I.* ١٩٩٩.

٤-*Richard Maidment: Failure in a flawed process , The World Today Volume* ٥٥ *, Number* ٢ *, February* ١٩٩٩ *, The Royal Institute International Affairs.*

الدراسة الثالثة

اتهام ومحاكمة رئيس الدولة

في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين

المقدمة:

موضوع البحث:

يعتمد مبدأ الشرعية الدستورية على عنصرين:

أولهما: أن السلطات العامة في الدولة، يتوجب أن تعمل وفقاً لأحكام الدستور.

وثانيهما: أن الدستور نفسه يعتمد على مبدأ أساسي، هو: التوازن بين السلطة السياسية والمسؤولية.

وفي تأكيد المبدأ العام للشرعية الدستورية، فإن السلطة المؤسِسَة، حينما تضع وثيقة الدستور، تحرص على تنظيم القواعد المتصلة بصلاحيات واختصاصات رئيس الدولة، وتنظيم علاقته بمجلسي البرلمان وجهاز القضاء. كما تتضمن الوثيقة الدستورية الحالات التي تثار فيها مسؤولية رئيس الدولة، والجهة التي تمتلك الحق في تحريك تلك المسؤولية.

ومفاد ذلك، أن الدستور، هو المرجع في تحديد القواعد المتضمنة للإجراءات والشكليات الواجب توافرها لمسائلة رئيس الدولة.

ولقد أدى التشريع الدستوري في الدول ذات نظام المجلسين

التشريعيين دوراً أساسياً في تقنين وتطوير قواعد النظام الإجرائي لمسائلة رئيس الدولة[1].

على أن مضمون التشريع الدستوري، اتجه إلى الاعتماد في تحديد النظام الإجرائي، على إرادة السلطة المؤسسِة، من خلال ما تضعه من قواعد في صيغة النص الدستوري، وهو ما يطلق عليه، بالأساس الشكلي للشرعية الدستورية.

وإذا نظرنا إلى التشريعات الدستورية ـ ذات نظام المجلسين التشريعيين ـ نجد أنها تحدد النظام الإجرائي لمسائلة رئيس الدولة وفقاً لركنين، هما:

الأول: الاتهام؛ ويشمل الأسباب التي تبرر تحريك المسؤولية في مواجهة رئيس الدولة، والجهة التي تبادر باقتراح الاتهام وتوجيهه والفصل فيه.

الثاني: ويشمل إجراءات المحاكمة والجهة التي تختص بوظيفة الحكم ووظيفة توقيع العقوبة.

---

(١) يلاحظ إن قواعد اتهام ومحاكمة رئيس الدولة قد انتقلت من الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين (نظام ازدواج السلطة التشريعية)، إلى الدساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد (نظام وحدة السلطة التشريعية)، وإن اختلفت في مضامينها وإجراءاتها، تبعاً لتباين نظم الحكم التي تعبر عنها.

وجدير بالذكر أن تصنيف الدساتير إلى: دساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ودساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد، قد أورده (ليسلي وولف فيليبس)، أستاذ العلوم السياسية في كلية لندن للعلوم الاقتصادية والسياسية.

ولمزيد من التفصيل، ينظر: ليسلي وولف فيليبس: الدساتير المقارنة، ترجمة د. صالح جواد الكاظم، مجلة العدالة، السنة الرابعة، العدد الأول، بغداد، ١٩٧٨، ص٧٩.

ومن ثم فإن النظام الإجرائي لمسائلة رئيس الدولة، نظام متكامل يتوخى بأسسه، تحقيق مسائلة فاعلة، ويحول بضماناته دون إساءة استخدام قواعد المسؤولية بما يخرجها عن أهدافها. ولضمان تقييد السلطات العامة في الدولة ـ البرلمان والقضاء ـ عند مباشرتها لاختصاصاتها في مجال المسؤولية الرئاسية، بالأغراض النهائية للمسؤولية.

وتتقيد السلطات العامة، بإتباع قواعد النظام الإجرائي في كل ما تتخذه من إجراءات، وتتوقف مشروعية أعمالها على هذا المسلك.

ولئن كانت الجهة المختصة بممارسة سلطة الاتهام، وكذلك الجهة المختصة بالمحاكمة، تسعيان إلى تطبيق قواعد النظام الإجرائي، فإنه لا يجوز أن يتحقق ذلك، إلاّ من خلال إجراءات قانونية سليمة.

مشكلة البحث:

حرصت السلطة المؤسسِة على تضمين الوثائق الدستورية في الدول ذات نظام المجلسين التشريعيين، نصوصاً صريحة تقرر مسؤولية رئيس الدولة وتنظم إجراءات اتهامه ومحاكمته.

ورغم ذلك، فإن تطبيق قواعد الاتهام والمحاكمة، تواجه صعوبات، نظرية وعملية.

فعلى المستوى النظري، يلاحظ أن النصوص الدستورية التي نظمت أحكام اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، جاءت غير متكاملة. سواء في عدم تحديد طبيعة الأفعال التي تصدر عن رئيس الدولة، والموجبة لمسائلته، أو عدم تحديد مضمونها، أو السكوت ـ في بعض الحالات ـ

عن تبيان الجزاء الذي يتوجب إيقاعه في حالة الإدانة.

أما على المستوى العملي، فإن نظام اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، يتسم بالتعقيد، لأنه يحتاج إلى إجراءات وشكليات، قد يكون من شأنها، أن تحول دون تطبيق أحكام المسؤولية.

منهج البحث:

سنتبع في بحثنا لموضوع اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، منهج للدراسة التحليلية المقارنة بين نماذج دستورية رئيسية تتمثل في العراق، وفرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية.

خطة البحث:

سوف نقسم هذا البحث إلى **فصلين**، على النحو التالي:

الفصل الأول: ونخصصه لبيان اتهام رئيس الدولة، وذلك في مباحث ثلاثة. نفرد المبحث الأول لاختصاص أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة. ثم نتناول في المبحث الثاني لإنفراد أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة. أما المبحث الثالث فنتناول فيه اشتراك المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة.

الفصل الثاني: وفيه نتناول محاكمة رئيس الدولة، وذلك في مباحث ثلاثة. نعرض في المبحث الأول لاختصاص أحد المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة. ونفرد المبحث الثاني لإسهام أحد المجلسين

التشريعيين مع القضاء في محاكمة رئيس الدولة. ونتناول في المبحث الثالث اشتراك المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة.

ثـــم نعـــرض للخاتمـــة لبيـــان أهـــم النتـــائج والتوصـــيات التي توصلنا إليها.

الفصل الأول

اتهام رئيس الدولة

القاعدة الأصلية، تقضي بوجوب خضوع جميع الأفراد وجميع السلطات العامة لأحكام القانون ـ بمعناه الواسع ـ[1]. فلا يوجد أحد فوق القانون مهما اتسعت وعلت سلطته أو ارتفع مقامه أو منزلته في المجتمع أو في مؤسسات الدولة.

ولا يستثنى من هذا الوضع النشاط الذي يمارس من قبل رئيس الدولة. ونشاط رئيس الدولة ينصب على ممارسة السلطة. وعليه فإن ممارسة السلطة من قبل رئيس الدولة يخضع للقواعد الدستورية التي تحدد هذا النشاط وتبين مداه. وينتج من هذا، إن الدستور، يعلو على رئيس الدولة[2].

فالعلاقة بين الدستور ورئيس الدولة، هي علاقة تدرج وتبعية.

---

(١) د. رفعت عيد السيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٥.

إن الخضوع للقانون يتطلب تنفيذ أحكامه. وهذا التنفيذ يقتضي مجيء العلاقات التي قصد القانون تنظيمها بأحكامه، مطابقة للمسار الذي حددته الأحكام القانونية.

سمير خيري توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٨، ص٩١.

(٢) قريب من هذا المعنى، د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص١٢.

فالدستور هو أعلى قاعدة في الدولة، بحيث أن رئيس الدولة ونشاطاته وممارسته لاختصاصاته وأدائه لواجباته الدستورية، يكون محكوماً ومقيداً بالقواعد الدستورية والحدود التي رسمتها.

والتساؤل الذي يطرح على بساط البحث، هو: لئن كان رئيس الدولة، يخضع لحكم الدستور. فما هو الضمان لالتزامه وتقيده بالحدود التي أوردتها القواعد الدستورية؟ وما هو الضمان في عدم انحراف أو تعسف رئيس الدولة في استعمال السلطة؟(١).

يكمن دور السلطة المؤسِسَة، في أن تدرك بأن الفكرة القانونية التي يجب أن تتم صياغتها في وثيقة الدستور، تقوم على أساس إخضاع رئيس الدولة للمسائلة، في حالة مساسه بأحكام الدستور وخروجه عن الحدود التي قررتها(٢).

ومن هذا المنطلق، بدأت السلطة المؤسسِة ـ حينما تشرع وثيقة

---

(١) من المعروف في الفقه الفرنسي أن الفقيه (*Aucoc*) هو أول من تعرض لفكرة الانحراف بالسلطة عندما بحث غايات النشاط الإداري.

د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، ١٩٧٠، ص٤٤.

وبصدد الانحراف في مجال التشريع، ينظر «د. ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ـ دراسة تطبيقية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص١٦٨ وما بعدها».

(٢) د. عبد الحميد متولي، مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر من كلية الحقوق جامعة الإسكندرية السنة الثامنة، العددان الثالث والرابع، مطبعة جامعة الإسكندرية، ١٩٦٠، ص٣.

د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، ١٩٩٣، ص٩١.

الدستور ـ، تتجه نحو تنظيم قواعد مسؤولية رئيس الدولة. ونقطة البدء في إثارة المسؤولية تتمثل في نظام الاتهام.

وارتبط نظام الاتهام رئيس الدولة، بتطور الاتجاه نحو وضع قواعد دستورية تتضمن أحكام النظام ألاتهامي الواجب إتباعها لتحريك مسؤولية رئيس الدولة عند ارتكابه لأحد الأعمال التي جرمها المشرع الدستوري.

ومن هنا تميزت الاتجاهات التي بدت في النظم الدستورية بالاهتمام في تقنين قواعد اتهام رئيس الدولة. بحيث تتضمن نصوصاً وأحكاماً تتصدى لمعالجة مسألة الأسباب الموجبة للاتهام والجهة التي يحق لها تحريك الاتهام، والنظر في وقائعه، والفصل فيه.

وبدأ تقنين قواعد الاتهام، مع بداية حركة تدوين القواعد الدستورية، فهذه الحركة استهدفت تقييد سلطة رئيس الدولة ومراقبة أعماله وإخضاعه للمسائلة[1].

وعليه تحولت القواعد الدستورية من قواعد سياسية (أي فلسفية مجردة) إلى قواعد سياسية وقانونية، أي قواعد تتضمن جزاءات منظمة

---

(١) وبشأن تدوين القواعد الدستورية، ينظر: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم]، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٥٨ـ٦٠.

د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢، ص٥٥ وما بعدها.

د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري ـ دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط٣، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٤، ص٢٧ـ٢٩.

تضمن الالتزام بها وتطبيقها بشكل أمثل[١].

ويلاحظ أن قواعد نظام الاتهام، ظهرت كنصوص مقننة في دساتير الدول ذات نظام المجلسين التشريعيين.

وبالرجوع إلى التشريعات الدستورية ـ ذات نظام المجلسين التشريعيين ـ نجد أنها قد تباينت تبعاً لتباين نظم الحكم فيها، وتعددت اتجاهاتها.

إلاّ إنه يمكن تصور محتوى القواعد التي أوردتها هذه الدساتير، فيما يتعلق باتهام رئيس الدولة، في إطار إحدى **فكرتين**:

الأولى: المبادئ المشتركة؛ وتشمل منح «البرلمان» سلطة اتهام رئيس الدولة.

والحكمة من ذلك، تحقيق التوازن في العلاقة بين البرلمان ورئيس الدولة[٢].

---

(١) د. محمود أحمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية آثاره وحجيته، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص٧٩.

(٢) وبشان تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ينظر:

د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ دراسة مقارنة ـ القاهرة، ١٩٨٨، ص٥٨٧.

د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ـ دراسة مقارنة ـ ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٤٩٣.

د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ـ لبنان، ١٩٩٥، ص١٦٥.

الثانية: المبادئ المتباينة: وتتمثل في مدى انفراد أحد مجلسي البرلمان أو اشتراكهما في ممارسة سلطة الاتهام.

كما تتمثل في إجراءات الاتهام الموجه لرئيس الدولة.

إذ جاءت معالجة الدساتير متباينة بشان تنظيم تلك الإجراءات، من حيث الحالات الموجبة للاتهام، والمبادرة باقتراح توجيه الاتهام، والنصاب الواجب توفره، وآلية التصويت، والنصاب القانوني اللازم توافره لإصدار قرار الاتهام.

وعلى أساس ما تقدم، سنعرض لاتهام رئيس الدولة في مباحث ثلاثة، وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: اختصاص أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة.

المبحث الثاني: انفراد أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة.

المبحث الثالث: اشتراك المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة.

د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني ـ النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص٥٧٧.

المبحث الأول

اختصاص أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة

ينظر إلى نظام الاتهام، بوصفه الجزاء المادي، على مخالفة رئيس الدولة للقواعد الدستورية.

واتجهت إرادة المشرع الدستوري في بعض الدول ذات نظام المجلسين التشريعيين، إلى منح كلا مجلسي البرلمان وظيفة في مجال مسائلة رئيس الدولة. على أن يختص كل مجلس بممارسة وظيفة محددة. وعلى هذا الأساس، منحت وظيفة الاتهام، لأحد مجلسي البرلمان، ويختص المجلس الآخر بوظيفة المحاكمة.

واختصاص أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة، برز في الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧. فقد تبنى هذا الدستور، نظام المجلسين (مجلس النواب، ومجلس الشيوخ)[١]. ومن مقتضيات هذا النظام أن كلا المجلسين يتمتعان بسلطات فعلية، ويسهمان في مسائلة رئيس الدولة. إذ يختص أحد المجلسين بوظيفة الاتهام، ويختص المجلس الآخر بوظيفة المحاكمة.

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٣٥٩.

واحتوى الدستور الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة، والإجراءات والشكليات التي يلزم تطبيقها لاقتراح الاتهام وتوجيهه والفصل فيه.

وتأسيساً على ما تقدم، سنعرض لاتهام رئيس الدولة في الدستور الأمريكي، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة.

المطلب الثاني: القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة.

المطلب الأول

الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة

تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية، من الدستور الأمريكي، على ما يأتي:

«يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح وجرائم كبرى، وأدينوا بمثل هذه التهم»(١).

وطبقاً لهذا النص الدستوري، يخضع رئيس الجمهورية، لإجراءات الاتهام والمحاكمة البرلمانية(٢). أما أسباب اتهام الرئيس ومحاكمته، فقد

---

(١) *Article ٢, Section ٤ "The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors. "*.

(٢) ويخضع للمحاكمة البرلمانية أيضاً نائب رئيس الجمهورية، والوزراء ومختلف الموظفين المدنيين من أعضاء السلطة التنفيذية. كما يخضع للمحاكمة، كل القضاة الاتحاديين بمن فيهم أعضاء المحكمة العليا الاتحادية، باعتبارهم من أصحاب المناصب المدنية؛

أما أعضاء الكونغرس فلا يخضعون لهذه المحاكمة، لأن كل مجلس يملك السلطة في توقيع العقوبات على أي عضو من أعضائه، ويملك سلطة عزلهم بأغلبية ثلثي أعضاء أي منهما. ومن ثم، فلا حاجة بهما إلى اللجوء إلى إجراءات المحاكمة البرلمانية إزاء أعضائهما.

Harold Zink, H. R. Penniman and G. B. Hathorn: American

حددها الدستور علي سبيل الحصر، وهي:

١ـ الخيانة *Treason*

٢ـ الرشوة *Bribery*

٣ـ الجنح والجرائم الكبرى *High crimes and misdemeanors*

وتولى الدستور ذاته، تبيان معنى الجريمة الأولى، وهي الخيانة *Treason*، في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة منه، بقوله: «جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة لا تكون إلاّ بشن حرب عليها، أو بالانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم. ولا يدان احد بتهمة الخيانة إلاّ استناداً إلى شهادة شاهدين يشهدان على وقوع نفس العمل الواضح النية، أو استناداً إلى اعتراف في محكمة علنية»[١].

ويلاحظ أن المشرع الدستوري تبنى مفهوماً محدداً لجريمة الخيانة، يتجسد في السلوك المادي للجريمة، والذي يرتكب عادة في فترة شن الحرب ضد حكومة الولايات المتحدة[٢].

Government and Politics, D. Van Norst. and co. inc, New York, ١٩٥٨*, P.* ٢٧٦.

John Swarthot and Ernest Bartley: Principles and Problems of American National Government, Oxford Univrsity Press, New York, ١٩٥١. *P.* ٣١٩.

(١) *Article* ٣*, Section* ٣ *" Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or, in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No Person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court. ".*

(٢) د. رافع خضر صالح شُبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة ـ دراسة

ويتحقق السلوك المادي لجريمة الخيانة، في عنصرين[١]:

١ـ الولاء للعدو ومناصرته.

٢ـ تقديم المساعدة والتسهيلات إلى العدو.

ولخطورة جريمة الخيانة، حصر الدستور، أدلة إثباتها في أمرين فقط، هما: أن يشهد شاهدان أنهما رأيا فعلاً ارتكاب الفعل المكون للخيانة، أو أن يعترف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمة علنية[٢].

أما فيما يتعلق بالجريمة الثانية، وهي جريمة الرشوة *Bribery* فقد تكفلت القوانين الجنائية بتعريفها وتحديد أركانها[٣].

وبصدد الجريمة الثالثة، وهي الجنح والجرائم الكبرى *High crimes and misdemeanors* فقد ثار الخلاف والجدل بشأن مضمونها. حيث ذهب الرأي الأول إلى الأخذ بالمعنى الضيق، وتحديد مضمونها، بالجرائم الجنائية التي يعاقب عليها قانون العقوبات. في

دستورية، مجلة جامعة بابل، العلوم الإدارية القانونية، المجلد ١٢، العدد (٦)، السنة ٢٠٠٦، ص ١١٦١.

(١) حول أمريكا، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، مقتبس من موسوعة *WORLD BOOK* (كتاب العالم)، ٢٠٠٤، ص ٢٨.

جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة؛ محمد مصطفى غنيم، مراجعة؛ هند بقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٨.

(٢) د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣١٣.

(٣) *Michael J. Gerhardt: The Federal Impeachment Process, Princeton University Press, New York,* ١٩٩٦. *P.* ١٠٣.

حين ذهب الرأي الثاني إلى الأخذ بالمفهوم الواسع، وتحديد مضمونها بالجرائم الجنائية، والأفعال التي تشكل إساءة لاستعمال السلطة وخروجاً على الثقة العامة[1].

---

(١) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٢٦.
د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٥٩٢.

المطلب الثاني
القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة

أوكل المشرع الدستوري الأمريكي، سلطة الاتهام، إلى مجلس النواب *House of Representatives*.

وتستند سلطة مجلس النواب في توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، إلى الفقرة الثانية / البند الخامس/ من المادة الأولى من الدستور. حيث قررت: «... يكون لمجلس النواب وحدة سلطة توجيه الاتهام»(١).

وتبدأ عملية توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، باقتراح الاتهام، والذي يمكن أن يقدمه أحد أعضاء الكونغرس أو المسؤول التنفيذي نفسه، أو إحدى لجان التحقيق المتفرعة عن الكونغرس.

ومنذ عام ١٩٠٠ وحتى الآن، كانت كل حالات الاتهام، قد تمت بناءً على اقتراح مقدم من اللجنة القضائية في مجلس النواب(٢).

---

(١) *Article* ١ *Section* ٢، «*The House of Representatives … Shall have the sole power of Impeachment* …».

ويلاحظ أن النص الدستوري قد استخدم مصطلح (*Impeachment*) وأطلقه على عملية المحاكمة البرلمانية كاملة. في حين أن هذا المصطلح ورد في هذا النص، وهو يحمل معنى توجيه الاتهام فقط، بواسطة مجلس النواب.

(٢) د. إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة،

وبعد تقديم اقتراح الاتهام إلى مجلس النواب، يتم التصويت عليه، فإذا لم يحظ بالأغلبية، فإنه يرفض. أما إذا تم قبوله، فيعمل المجلس على إيكال أمر التحقيق فيه وتقديم التوصية بشأنه، إلى لجنة قضائية، من بين أعضائه. يشترك فيها ـ عادة ـ أعضاء من كلا الحزبين الجمهوري والديمقراطي، حتى لا تكون تحقيقاتها مغرضة، وحتى يزول كل التباس أو شك في أن التعصب الحزبي كان له أثر في نشاطها[1].

وتقوم اللجنة القضائية ـ بعد إحالة موضوع التهمة إليها ـ بتحقيقاتها بأية وسيلة تراها ضرورية. إذ تتولى اللجنة جمع المعلومات بشان الواقعة محل الاتهام، ولها أن تطلب الإطلاع على وثائق معينة والإستيثاق من دقة المعلومات التي تحتويها[2]، كما يحق لها استدعاء

١٩٩٨، ص٢١٥.

وكانت اللجنة المشكلة للتحقيق في الاتهام الموجه للرئيس (نيكسون) في وقائع قضية (واتر جيت) عام ١٩٧٣، تتكون من ثمانية وثلاثون عضواً. واحد وعشرين عضواً من الحزب الديمقراطي، وسبعة عشر عضواً من الحزب الجمهوري.

د. أحمد شوقي، المصدر السابق، ص٥٩٠.

(١) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٣٢٩.

(٢) يقرر قانون حرية المعلومات الأمريكي ([*F. O. I. A*] *Freedom of Information Act*) الصادر عام ١٩٦٦ في المادة (٦/ج) أنه «يجوز للكونغرس الإطلاع على كافة المعلومات دون قيد أو شرط». وتنص الفقرة (ب) من نفس المادة على «لا يجوز طلب المعلومات ممن يكون بصفة خاصة مرخصاً له بالاحتفاظ بالسر وفقاً لضوابط متصلة بالدفاع القومي أو السياسة الخارجية أو منوطاً به جانب من السرية وفقاً لهذا القانون». هذا وإن الأشخاص أو المؤسسات، الذين يطلب منهم تقديم تلك المستندات، لا يستطيعون الاحتجاج بسريتها. لأن المادة (٧٩٨/ثالثاً) من قانون العقوبات، تقرر أنه: «لا يجوز حظر تقديم المعلومات في حالة طلبها من اللجان

شهود الإثبات. وللمتهم ـ رئيس الجمهورية ـ حق استدعاء شهود النفي والاستعانة بمحامين للدفاع عنه[١].

وبعد أن تنتهي اللجنة من تحقيقاتها، تجري عملية التصويت، من قبل أعضائها على بنود الاتهام. وترفع توصياتها إلى مجلس النواب، موضحة مواد الاتهام التي ترى اعتمادها، بالنسبة لبنود الاتهام التي حظيت بتأييد أغلبية أعضاء اللجنة، أما البنود التي لم تحظ بأغلبية أصوات أعضاء اللجنة فيتم شطبها من لائحة الاتهام[٢].

ولمجلس النواب حق تعديل مواد الاتهام، بالحذف منها، أو الإضافة إليها في بعض الأحيان.

وفي حالة إقرار مجلس النواب لموضوع الاتهام، فإنه يحيله مرة ثانية إلى اللجنة القضائية، التي تقوم بصياغة مواد الاتهام والتصويت عليها، مادة... مادة. حيث يعاد ثانية، إلى مجلس النواب بصفة نهائية، للتصويت عليه.

وبناءً على ذلك، يقوم مجلس النواب، بإصدار قرار بتوجيه الاتهام بارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من الدستور.

الدستورية التابعة لمجلس النواب».

د. مجدي محب حافظ، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، دراسة تحليلية لجرائم الخيانة والتجسس في القانون المصري والشريعة الإسلامية والقانون المقارن، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٩٢.

(١) *John R. Labovitz: Presidential Impeachment, New Haver and London, yale University Press,* ١٩٧٨*. p.* ١٨٤-١٨٥.

(٢) د. إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ٢١٥.

ويصدر قرار الاتهام المذكور، وفقاً للوائح المعمول بها في مجلس النواب بالأغلبية العادية للأصوات، حيث لم يتطلب الدستور أغلبية خاصة لتوجيه الاتهام.

وإذا اقر مجلس النواب، لائحة الاتهام، فإنه يقوم بانتخاب لجنة من أعضائه، لتقديم القرار إلى مجلس الشيوخ، ولتقوم بدور الادعاء في محاكمة المتهم، التي يجريها مجلس الشيوخ(١).

تطبيقات قواعد الاتهام

تشير التجربة الدستورية الأمريكية، إلى تطبيق القواعد التي تضمنتها وثيقة الدستور والمتصلة بتنظيم إجراءات اتهام رئيس الجمهورية(**).

* فقد تم تقديم اقتراح بالاتهام إلى مجلس النواب من أحد الأعضاء، ضد رئيس الجمهورية *John Tyler* عام ١٨٤٣، إلاّ أن المجلس رفضه بأغلبية كبيرة.

* وجرى تقديم اقتراح عام ١٨٦٧ بالبدء في إجراءات اتهام رئيس الجمهورية (*Andro Johnson*)، ووافق مجلس النواب على توجيه قرار الاتهام إلى مجلس الشيوخ للبدء بمحاكمته(٢).

---

(١) د. يحيى السيد الصباحي، المصدر السابق، ص ٣٠٧.

(**) للإطلاع على تلك الإجراءات، أنظر:

RULES OF PROCEDURE AND PRACTICE IN THE SENATE WHEN SITTING ON IMPEACHMENT TRIALS. P. P. ١-٧,available at: http: jurist. law. pitt. edu/rules. htm.

(٢) د. سعد محمد عبد المقصود خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة، رسالة دكتوراه،

❋ كما تم تقديم اقتراحين متتاليين عامي ١٩٣٢ و١٩٣٣ لمجلس النواب، لاتهام رئيس الجمهورية (*Hover*)، إلاّ أن المجلس قرر رفض تلك المقترحات.

❋ أما بالنسبة للرئيس (*Richard Nixon*)، فقد بدأت إجراءات الاتهام حياله عام ١٩٧٣ حينما كشفت التحقيقات عن تورطه في قضية (*Water Gate*)[(١)].

وتتلخص وقائع القضية في قيام بعض أعضاء لجنة انتخاب (*Nixon*) ـ والذي كان مرشحاً للرئاسة عن الحزب الجمهوري ـ باقتحام مقر الحزب الديمقراطي في فندق (*Water Gate*)، والتجسس على أعضائه. وعندما علم (*Nixon*) بذلك، أمر إدارة المباحث الفيدرالية بالتغطية على الموضوع[(❋)].

وعقدت اللجنة القضائية التي شكلها مجلس النواب، في يوليو عام

كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص٩١.

ولمزيد من التفاصيل حول إجراءات ومواد اتهام الرئيس ريتشارد نيكسون أنظر:

The Impeachment of Andrew John, Articels of Impeachment. & Rules of Impeachment. ,available at: http: /www. impeachment –andrewjohnson. com.

(١) ولمزيد من التفصيل حول اتهام الرئيس *Nixon*، ينظر: د. أحمد شوقي، المصدر السابق، ص ٥٩٠.

Richard Watson: Promise and Performance of American Democracy ,١٩٧٣.

(❋) لمزيد من التفاصيل حول إجراءات ومواد اتهام الرئيس ريتشارد نيكسون أنظر:

U. S. Supreme Court NIXON v. UNITED STATES, ٥٠٦ *U. S.* ٢٢٤ *(*١٩٩٣*). P. P.* ١-١٦.

١٩٧٣، جلسات استماع عامة، وقدمت لائحة اتهام، تضمنت ثلاث مواد للمسائلة البرلمانية، وعلى النحو التالي:

المادة الأولى: عرقلة سير العدالة: بإشراكه في التستر على عملية اقتحام مقر الحزب الديمقراطي في فندق (*Water Gate*).

المادة الثانية: إساءة استعمال السلطة: لانتهاكه الحقوق الدستورية للشعب، بإساءة استخدام المؤسسات الفيدرالية، وخاصة مكتب التحقيقات الفيدرالي، ووكالة الاستخبارات المركزية.

المادة الثالثة: احتقار الكونغرس: لمخالفته أوامر قانونية صادرة من مجلس النواب. إذ رفض تسليم أشرطة التسجيل التي طلبتها اللجنة.

وبعد أن انتهت اللجنة القضائية من عملها، خصص مجلس النواب الأسبوعين الأخيرين لمناقشة موضوع اتهام الرئيس (*Richard Nixon*).

وبدى إن الخيار المطروح أمام الرئيس، كان؛ إما المسائلة وإما الاستقالة. ويبدو إن الرئيس قد أخذ بالخيار الثاني (أي الاستقالة) ليتفادى الخيار الأول (والمتمثل بالمسائلة).

وعلى إثر ذلك، فقد ظهر الرئيس (*Richard Nixon*) في التلفاز في الثامن من أغسطس عام ١٩٧٤، وأعلن استقالته من منصب الرئاسة، وأشار إلى أنها ستصبح سارية المفعول ظهر اليوم التالي.

وتضمن خطاب الاستقالة، إقرار الرئيس، بأنه ارتكب أخطاء معتقداً أنه يتصرف من أجل تحقيق المصلحة العليا للأمة.

وترتب على تقديم الاستقالة، أثر قانوني، تمثل في إيقاف إجراءات الاتهام[١].

❋ وخضع الرئيس (*William Geverson Clinton*) لإجراءات الاتهام في قضية (*Monica Luniskey*)[٢].

وتتلخص وقائع هذه القضية في قيام مواطنة أمريكية، تدعى (بولا جونز) برفع دعوى قضائية في مايو ١٩٩٤ ضد الرئيس (*Clinton*) زعمت فيها أنه أثناء عملها كموظفة في (مؤسسة التنمية الصناعية) في ولاية (أركانسو) عام ١٩٩١ وحال تواجدها في اجتماع في فندق (اكسسليسور) بالولاية، تمت دعوتها إلى غرفة في الفندق مع (*Clinton*) ـ حاكم الولاية في ذلك الوقت ـ وأنه فور دخولها الغرفة، قام بالتحرش الجنسي بها، وأرادت (بولا) أن تدعم ادعائها ضد (*Clinton*)، حيث ذكرت في دعواها، أنه أقام أيضاً علاقة مع موظفة في البيت الأبيض، أسمها (مونيكا لوينسكي)، وطلب محاميها من المحكمة سؤال (كلينتون) عن تلك العلاقة، بحجة أهميتها، لإثبات أن

---

(١) كما أعفي من الملاحقة الجنائية العادية، بسبب العفو الذي أصدره الرئيس التالي له (*Gerald Ford*) عن جميع الأعمال التي ارتكبها والتي كان من الممكن، أن تكون موضع ملاحقة قانونية أمام أية جهة.

(٢) *Richard Maidment: Failure in a Flawed Process, The World Today, Volume* ٥٥*, Number* ٢*, February* ١٩٩٩*. The Royal Institute of International Affairs, P.* ٤ *ets.*

Jonathan Turley ; Senate Trails and Fectional Disputes: Impeachment A S A Madisonian device, in eited: ٤٩ *duke L. J. I.* ١٩٩٩*, P.* ٣٦ *etc.*

د. سعيد السيد علي،، المصدر السابق، ص ٣٣٦.

الرئيس قد راود (بولا جونز) عن نفسها.

وبعد قيام (كلينتون) بقسم اليمين، أنكر أنه تورط في اتصال جنسي غير مشروع أو علاقة جنسية مع (مونيكا) وأنكر وجوده منفرداً معها في أي مكان. ونتيجة لذلك، فقد تم حفظ قضية (بولا جونز).

هذا وتفرعت عن هذه القضية، قضية جديدة، تمثلت في شهادة (كلينتون) عن علاقته مع مونيكا.

وبدأت هذه القضية في يناير عام ١٩٩٨، حينما أنكر (كلينتون) وبشكل مطلق، وجود أية صلة تجمعه بمونيكا[١]. وبعد ذلك تغير موقفه، إذ أقر بعلاقته بمونيكا، وأعلن أنها علاقة آثمة، واعترف في ١٧ أغسطس عام ١٩٩٨، بخطيئته، واعتذر لأسرته ولأصدقائه والعاملين معه وللشعب الأمريكي، وطلب العفو والمغفرة.

وباشر المحقق المستقل في التحقيق في هذه القضية، وبعد انتهائه من التحقيقات في الوقائع المسندة للرئيس، قدم لائحة اتهام، احتوت أربع مواد للاتهام، وعلى النحو التالي:

المادة الأولى: الكذب تحت القسم: وذلك بقيامه ـ على غير الحقيقة ـ بنفي وجود اتصال جنسي غير مشروع مع مونيكا، بعد قسمه اليمين.

المادة الثانية: عرقلة سير العدالة: وذلك لإخفائه أدلة خاصة بعلاقته مع (مونيكا) أثناء نظر قضية (بولا جونز).

---

(١) نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، مونيكا وكلينتون ـ فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، الطبعة الأولى، دار الهلال، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٢٩.

المادة الثالثة: إساءة استعمال السلطة: بسعيه لدى سكرتيرته (بيتي كوري) على الإدلاء بشهادة كاذبة عن علاقته مع (مونيكا).

المادة الرابعة: تحريض الشهود على الكذب: باتفاقه الضمني مع (مونيكا) على ضرورة الإدلاء بشهادة كاذبة، لتغطية حقيقة علاقتهما الجنسية.

وتضمن تقرير المحقق المستقل والذي قدمه إلى الكونغرس في ٩ سبتمبر ١٩٩٨، التوصية بإحالة تلك الاتهامات إلى اللجنة القضائية بمجلس النواب، تمهيداً للبدء في اتخاذ إجراءات اتهام الرئيس برلمانياً.

وانتهت اللجنة القضائية بمجلس النواب يوم ١١/ ١٢/ ١٩٩٨ إلى الموافقة على البدء بإجراءات الاتهام. حيث وافقت على ثلاث اتهامات؛ وهي: الكذب بعد أداء القسم، وعرقلة سير العدالة، وإساءة استعمال السلطة، واستبعدت الاتهام الرابع والخاص بتحريض الشهود على الكذب، وجاءت الموافقة بأغلبية (٢٠ نائباً)، مقابل اعتراض (١٦ نائباً).

وبتاريخ ١٩/ ١٢/ ١٩٩٨ ناقش مجلس النواب، تقرير لجنته القضائية، حيث وافق على اثنتين من مواد الاتهام، وهما، المادة الأولى والخاصة بالكذب تحت القسم (وذلك بأغلبية ٢٢٨ صوتاً مقابل ٢٠٦ صوتاً)، والمادة الثانية والخاصة بعرقلة سير العدالة (وذلك بأغلبية ٢٢١ صوتاً مقابل٢١٢ صوتاً). في حين رفض المجلس الموافقة على مادة الاتهام الخاصة بإساءة استعمال السلطة. وتمت إحالة القضية لمجلس الشيوخ لمحاكمة الرئيس (كلينتون).

المبحث الثاني

انفراد أحد المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة

اتجهت إرادة المشرع الدستوري في بعض الدول ذات نظام المجلسين التشريعين، إلى منح أحد مجلسي البرلمان، وظيفة الاتهام يمارسها بإرادته المنفردة، وإشراكه بدور في ممارسة وظيفة المحاكمة. واستبعاد المجلس الآخر من ممارسة أي دور في مجال مسائلة رئيس الدولة.

وتحقق هذا الاتجاه في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥[١]. فقد انتهج هذا الدستور، نظام ازدواج السلطة التشريعية. وجعل البرلمان يتكون من مجلسين هما: مجلس النواب، ومجلس الاتحاد[٢].

---

(١) أخذ نظام الحكم في ظل هذا الدستور، بالنظام البرلماني. ونصت المادة (١) منه على أن: «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.... » وأقر الدستور فصل السلطات، إذ أشارت المادة (٤٧) منه إلى أن: «تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس الفصل بين السلطات».

وأكد الدستور ثنائية الجهاز التنفيذي في المادة (٦٦) التي نصت على أن: «تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون».

(٢) جاءت المادة (٤٨) من الدستور مقررة أن: «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من

وأقام الدستور نظاماً أخضع بموجبه رئيس الجمهورية للمسائلة أمام مجلس النواب. وتضمنت وثيقة الدستور أحكاماً تبين الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية، والقواعد الإجرائية للاتهام.

وعلى ذلك نعرض لأحكام اتهام رئيس الدولة في الدستور العراقي، في مطلبين وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة.

المطلب الثاني: القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة.

مجلس النواب ومجلس الاتحاد».

ينظر النص الكامل لدستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥، في الوقائع العراقية، السنة السابعة والأربعون، العدد (٤٠١٢)، ٢٨ /كانون الأول /٢٠٠٥.

المطلب الأول
الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة

نظم دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الحالات التي تثار فيها مسؤولية رئيس الدولة[1]. وتمثلت الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وتوجب اتهامه ـ وفقاً للبند (ب) من الفقرة (سادساً) من المادة (٦١) من الدستور ـ في ثلاث:

١ـ الحنث في اليمين الدستورية.

٢ـ انتهاك الدستور.

٣ـ الخيانة العظمى.

ونلاحظ على أحكام الدستور ما يأتي:

١ـ اتجهت إرادة المشرع الدستوري إلى فرض الرقابة على الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية، وتوسيع نطاق حالات المسائلة.

---

(١) تم تقنين الأسباب الموجبة لاتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية، لأول مرة، في دستور العراق الصادر في ٢٩/نيسان/١٩٦٤. إذ نصت المادة (٦٠) منه، على إن: «لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلاّ في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى. أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين العادية... ».

د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص٩٠.

٢ـ لم يصف الدستور حالات المسؤولية، بصفة الجرائم، ولم يحدد مضمونها، أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها.

وبالرجوع إلى القواعد العامة، يمكن تحديد مضمون حالات مسائلة رئيس الدولة، على النحو التالي:

١. الحنث في اليمين الدستورية:

المراد بـ(الحنِثُ) من الناحية اللغوية، الرجوع في اليمين(١).

ويراد به اصطلاحاً؛ نقض العهد المؤكد في اليمين والمأخوذ على رئيس الجمهورية. ومحتوى هذا العهد ورد في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية. إذ نصت المادة (٧١) من الدستور على أن: «يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور».

وقد وردت اليمين الدستورية في المادة (٥٠) من الدستور بالصيغة

---

(١) الحنثُ: أن يقول الإنسان غير الحق. والحنثُ: حنثُ اليمين إذا لم تبرَّ. والحنثُ: الذنب العظيم والإثم. وفي القرآن الكريم، قال تعالى في سورة الواقعة: «وَكَانوا يُصَرُّونَ على الحنثِ العظيم». وجاء في التفسير، يصرون أي يداومون ويقيمون (علَى الحنث العظَيم). والمراد بـ(الحنث العظيم) نقض العهد المؤكد باليمين، أو الذنب العظيم: وهو الشرك وغير بعيد أن يكون الحنث إشارة إلى إصرارهم على الأيمان الكاذبة، بأنه: لا بعث ولا جزاء.

ينظر في ذلك: العلامة محمد حسين الطبطبائي، مختصر تفسير الميزان، إعداد: كمال مصطفى شاكر، الطبعة الأولى، مدين، ٢٠٠٥، ص٥٩٧. والعلامة محمد جواد مغنية، التفسير الكاشف، الجزء (٦)، دار الكتاب العربي، مكتبة الصدر، بيروت، ٢٠٠٣، ص٣٨٢. والعلامة ابن منظور، لسان العرب، الجزء (٣)، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت ٢٠٠٠، ص ١٣٨ـ١٣٩.

الآتية: «أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد».

وبعد تأدية رئيس الجمهورية لليمين الدستورية، يتوجب عليه الالتزام بمضامينها. وألاّ ينقض العهد الذي قطعه على نفسه. وبخلاف ذلك، أي إذا أخل بالتزاماته الدستورية، يعد مرتكباً للحنث في اليمين الدستورية.

٢. انتهاك الدستور:

ومعنى انتهاك الدستور، يتمثل في أي عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويعد خرقاً للأحكام الواردة في وثيقة الدستور. وتتمثل بالاتي:

* مخالفة نص من نصوص الدستور.
* وقف العمل كلياً أو جزئياً بأحكام الدستور.
* تغيير الدستور جزئياً (بتعديل نصوصه) أو كلياً (بإلغائه وإنهاء وجوده)، دون إتباع الإجراءات والشكليات الرسمية الواجبة التطبيق.

٣. الخيانة العظمى:

وتتحقق الخيانة العظمى إذا ارتكب رئيس الدولة أحد الأفعال الآتية:

* عرقلة عمل المؤسسات الدستورية بوسائل غير مشروعة، ومنها الحل غير المشروع للبرلمان.

* المساس بالشخصية الداخلية للدولة، وتتمثل في تغيير شكل نظام الحكم، وترجيح سلطته على السلطات الأخرى.

* المساس بالشخصية الخارجية للدولة، ويتمثل في المساس باستقلال الدولة ووحدتها وسلامة أراضيها[1].

---

(١) لمزيد من التفصيل، ينظر:
د. رافع خضر صالح شُبَّر، المصدر السابق، ص١١٨٠ وما بعدها.

المطلب الثاني
القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة

أرسى الدستور أحكام اتهام رئيس الجمهورية، من حيث تحديد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام والإجراءات اللازم إتباعها.

وبشأن الجهة التي ئضتملك اختصاص توجيه الاتهام. فنلاحظ أن الدستور قد حددها بالبرلمان[1].

وأفرد الدستور الباب الثالث منه، لتنظيم السلطات الاتحادية، وخصص الفصل الأول من هذا الباب، للسلطة التشريعية.

وتشير المادة (٤٨) من الدستور إلى تبني نظام المجلسين التشريعيين. إذ قررت أن: «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من: مجلس النواب، ومجلس الاتحاد».

وأبانت المادة (٦١) من الدستور، اختصاصات

---

(١) لقد تضمن دستور العراق الصادر في ٢٩/نيسان/١٩٦٤ تنظيماً موجزاً لأحكام اتهام رئيس الدولة، وأناط وظيفة الاتهام بمجلس الوزراء. حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من الدستور، لتقرر: «لا يجوز اتهامه بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العظمى إلاّ من قبل مجلس الوزراء بقرار من أكثرية ثلثي المجموع الكلي لأعضائه... ».
د. رعد الجدة، المصدر السابق، ص٩٠.

مجلس النواب، وأوضحت الفقرة (سادساً ـ البند أ) من ذات المادة «مسائلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب».

ومن خلال تحليل المبادئ الواردة في النص الدستوري، نلاحظ أن الدستور قد أناط وظيفة الاتهام، بمجلس النواب، يمارسها بإرادته المنفردة. ولم يشرك مجلس الاتحاد في ممارسة هذه الوظيفة(١).

ويجري تحريك الاتهام في مواجهة رئيس الجمهورية، بناءً على اقتراح يتقدم به أعضاء مجلس النواب. وهذا الاقتراح يتخذ شكل طلب مسبب ويحظى بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وفقاً للمادة (٦١ / سادساً ـ البند أ) من الدستور.

وبذلك يشترط الدستور، لتوجيه الاتهام، ما يأتي:

١ـ أن يتوافر نصاب معين لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، هو الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب، وليس الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

٢ـ أن يكون الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، مسبباً.

وتسبيب قرار الاتهام، يتطلب ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت مجلس النواب إلى إصداره.

---

(١) نصت المادة (٦٥) من الدستور، على إنه: «يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب».

وبمقتضى الدستور، فإن مجلس النواب ملزم بتسبيب قرار الاتهام، فالتسبيب يعد شرطاً شكلياً في القرار الاتهامي. بحيث يكون تجاهله، عيباً شكلياً يؤدي إلى البطلان.

ويلاحظ أن أسباب إصدار قرار الاتهام، تتمثل في مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تبرر اتخاذه. فمجلس النواب عندما يصدر قراره، إنما يقيمه على أساس من قاعدة قانونية وحالة واقعية معينة. فيكون قراره نتيجة لهاتين المجموعتين من الأسباب.

والتسبيب يعد ضمانة لسلامة الإجراءات المتعلقة بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية. وآية ذلك، أن التسبيب يضمن أولاً، التروي والتأني في إصدار القرار. ويضمن ثانياً، التعرف على الأسباب القانونية والواقعية التي دعت إلى إصداره.

وصفوة القول، أن المشرع الدستوري العراقي، حينما أشترط التسبيب، إنما قصد تحديد مضمونه، بأن يتضمن توافر المبررات القانونية لإصدار قرار الاتهام الموجه لرئيس الجمهورية.

المبحث الثالث

اشتراك المجلسين التشريعيين في اتهام رئيس الدولة

إعمالاً لمبدأ الرقابة والتوازن، عن طريق تمكين السلطة التشريعية، من التأثير في أعمال السلطة التنفيذية، اسند المشرع الدستوري في بعض الدول ـ ذات نظام المجلسين التشريعيين ـ وظيفة الاتهام، إلى البرلمان بمجلسيه. حيث يشترك كلا المجلسين في ممارسة إجراءات الاتهام في مواجهة رئيس الدولة.

وتأسس مبدأ المساواة بين المجلسين في معالجة المسائل المتعلقة بالاتهام، في الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨.

ونظم الدستور، النظام الإجرائي لاتهام رئيس الدولة، فحدد الحالة التي توجب مسائلته، وأشار إلى كيفية المبادرة باقتراح الاتهام، وآلية التصويت، والنصاب القانوني الواجب توافره لإصدار قرار الاتهام.

وفي ضوء ما تقدم، سنعرض للأسباب الموجبة للاتهام، وإسهام مجلسي البرلمان في ممارسة وظيفة الاتهام، وذلك في مطلبين متتاليين:

* **المطلب الأول**: الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة.
* **المطلب الثاني**: القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة.

المطلب الأول

الأسباب الموجبة لاتهام رئيس الدولة

من المقرر وفقاً للمبادئ العامة للدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، أن النصوص المتعلقة بمسائلة رئيس الدولة، هي خطاب من المشرع الدستوري موجه إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

و المشرع الدستوري إذ يستأثر وحده منفرداً بتحديد نطاق الحالات التي تثار بمقتضاها إجراءات اتهام رئيس الدولة، فإن هذا الاستئثار أو الإنفراد لا يحول دون تدخل المشرع العادي في التعريف بتلك الحالات وتبيان مضامينها والعناصر المكونة لها.

وامتاز المشرع الدستوري بإجازته تحريك إجراءات الاتهام في مواجهة رئيس الدولة، في حالة واحدة حددها على سبيل الحصر، وهي: (الخيانة العظمى *De Haute Trahison*)[1].

إذ نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٨) من الدستور على إن: «رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لمهام منصبه إلاّ في حالة الخيانة العظمى...»[2].

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، بلا تأريخ، ص ٢٠.

(٢) *Article ٦٨, Section ١: -" Le Président de la République n'est responsable des*

فالقاعدة التقليدية في التشريع الدستوري الفرنسي هي؛ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، جنائياً أو مدنياً أو سياسياً، عما يقع منه في ممارسته أعمال وظيفته، إلاّ في حالة الخيانة العظمى[١].

وباستقراء أحكام الدستور، نجد إن المشرع الدستوري لم يتعرض لتحديد معنى ومضمون الخيانة العظمى. كما لم يحدد الأفعال التي يمكن أن تتحقق بها.

ويفسر الفقيه (***P. Auvert***) عدم تعريف المادة (٦٨) من الدستور للخيانة العظمى، باستحالة التنبؤ والتوقع مسبقاً بالأفعال التي يرتكبها رئيس الجمهورية وتتحقق فيها مسؤوليته[٢].

ونظراً لعدم التعريف بالخيانة العظمى في الدستور أو في قانون العقوبات فقد بادر الفقهاء بمحاولات لتحديد مضمونها وعناصرها.

حيث يرى الفقيه (***J. GICQUEL***) أن الخيانة العظمى تعتبر جريمة ذات طابع سياسي ومحتوى متغير ومتنوع[٣]. وأن مفهومها يتحدد في الأفعال المرتكبة من رئيس الجمهورية، ويكون نطاقها، جميع

---

l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. actes accomplis dans ... ".

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٧٠.

(٢) *Patrick Auvret: La Résponsabilité du chef de L'État Sous Lave République, R. D. P. –Janvier-Fevrier,* ١٩٨٨*, p.* ٨٦

(٣) *JEAN GICQUEL: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,* ١٠ *e'e'd. Montchrestien, Paris ,*١٩٨٩ *,P.* ٦٤٩.

اختصاصات رئيس الجمهورية أو أخطر تلك الاختصاصات. ومن هذا المنطلق، فإن مضمون الخيانة العظمى، يتمثل في مظهرين أساسيين؛ الإهمال الجسيم المتعمد من قبل رئيس الجمهورية في أداء واجباته الدستورية التي احتوتها المادة الخامسة من الدستور(١)، والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور.

وفي ذات المعنى، يرى الفقيه (***G. VEDEL***) أن مضمون الخيانة العظمى يتجسد في طائفتين من الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وهي؛ الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية، والانتهاك الجسيم للواجبات الدستورية(٢).

ويلاحظ، إن الاتجاه السائد في الفقه الفرنسي، يميل نحو تحديد مضمون إيجابي لحالة الخيانة العظمى(٣).

---

(١) احتوت المادة (٥) من الدستور على الواجبات الأساسية المنوطة برئيس الجمهورية إذ نصت على إن: «يحرص رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويكفل، بتحكيمه، العمل المنتظم للسلطات العامة وكذلك استمرارية الدولة. وهو الضامن للاستقلال الوطني ولسلامة الأراضي ولاحترام المعاهدات».

Article ٥: -" Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire)loi constitutionnelle n° ٩٥-٨٨٠ du ٤ août ١٩٩٥) "et du respect des traités. ".

(٢) *GE'ORGES VEDEL: Manual e'lementaire de Droit Constitutionnel,Paris,١٩٤٩, P.* ٤٣١.

(٣) ومن أنصار هذا الاتجاه:

MARCEL PRE'LOT, MICHEL HENRI FABRE, DMITRI GE'ORGES

غير إن اتجاهاً آخر، تجلى في رأي الفقيه (***J. CADART***) يميل نحو تحديد مضمون سلبي لحالة الخيانة العظمى. يتجسد في؛ امتناع رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته واختصاصاته التي احتوتها المادتين (١١) و(١٦) من الدستور[١].

LAVROFF.

*MARCEL PRE'LOT: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel,*٤*e'm e'e'd, Paris,* ١٩٦٩ *,P.* ٦٥٨

MICHEL HENRI FABRE: Prineipes Répulilicains de Droit Constitutionnel, ٣ *e'e'd, L. G. D. J, Paris,* ١٩٧٧*,P.* ٣٨٥.

DMITRI GE'ORGES LAVROFF: Le Systéme Politiques Francais, La Ve Répullque, Paris, ١٩٧٥*, p.* ٤٢٧

(١) *JACQUES CADART: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel, L. G. D. J, Paris,* ١٩٧٥*, P.* ٨٠٩.

هذا وقد أجازت المادة (١١) من الدستور، الاستفتاء التشريعي، في حالة مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو بإقرار اتفاق بين مجموعة الدول الفرنسية أو الخاصة بالإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها دون أن تتعارض مع الدستورِ التأثير على سير المنظمات. ويكون الاستفتاء من حق رِئيس الجمهورية وذلك بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين النيابيين.

د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، ١٩٨٧، ص٦٢٧.

وبقراءة نص المادة (١٦) من الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية الحق في أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها الظروف الاستثنائية.

«…le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances … ».

ولأن النص لم يحدد وسائل معينة، لذا يكون لرئيس الجمهورية استخدام الوسيلة التي يراها مناسبة، مع مراعاة الغاية التي وردت في نص المادة المذكورة، والتي تضمنت تخويل الرئيس لهذه السلطات الاستثنائية، وهذه الغاية تتمثل في ضرورة أن يكون الغرض من استخدامها هو تمكين السلطات العامة الدستورية من مباشرة مهامها في أقرب وقت.

المطلب الثاني
القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة

نصت المادة (٦٨) من الدستور، على الهيئة المختصة بتوجيه الاتهام لرئيس الدولة، والإجراءات المتبعة في توجيه الاتهام.

فالهيئة التي تملك صلاحية توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، تتمثل في البرلمان بمجلسيه: الجمعية الوطنية (***l'Assemblée nationale***) ومجلس الشيوخ (***Le Sénat***).

وبذلك، فإن توجيه الاتهام، يعد من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين التشريعيين[١].

وأوضحت الفقرة الثانية من المادة (٦٨) من الدستور، الإجراءات اللازم إتباعها لتوجيه الاتهام. إذ قررت: «... ولا يجوز توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية إلاّ من المجلسين، بعد اقتراع مماثل لاقتراع عام، وبالأغلبية المطلقة لأعضائهما...»[٢].

---

(١) يرى الأستاذ مورو (*MOREAU*) أن إرادة واضعو الدستور، قصدت من اشتراك مجلس الشيوخ في توجيه الاتهام، جعل الإجراءات أكثر صعوبة.

ANTIDE MOREAU: La Haute Trahison du Président de la République sous La Ve Répullque, R. D. P. (٤-٦) ١٩٨٧, P. ١٥٥١.

د. محسن خليل، المصدر السابق، ص ٦٣٨.

(٢) *Article ٦٨, Section ٢: " Il ne peut être mis en accusation que par les deux*

ويستفاد من نص هذه الفقرة، أن هنالك شروطاً يجب توافرها وعلى النحو الآتي:

١ـ أن يكون البرلمان بمجلسيه مجتمعاً(١)، سواء بقوة القانون أو في دورة انعقاد عادية أو غير عادية.

٢ـ أن يجري التصويت بصورة علنية.

٣ـ أن يتم التصويت في كلا المجلسين، بأسلوب مماثل وفي وقت واحد.

٤ـ أن يصدر قرار الاتهام، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين.

وتحريك إجراءات الاتهام، يتحقق، باقتراح يتعين أن يكون موقعاً عليه من عشرة نواب، ويتضمن تحديد أسم المتهم، وعرض موجز

---

public et à la majorité assemblées statuant par un vote identique au scrutin Haute Cour de absolue des membres les composant ; il est jugé par la justice. ".

(١) بمقتضى دستور ١٩٥٨، فإن البرلمان الفرنسي، يتكون من مجلسين هما؛ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. وفي الوقت الذي يتم فيه اختيار أعضاء الجمعية الوطنية عن طريق الانتخاب المباشر (الفردي منذ ١١ يوليه سنة ١٩٨٦) فإن أعضاء مجلس الشيوخ يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب غير المباشر.

وحدد القانون الصادر في ١٠ يوليه ١٩٨٥ عدد أعضاء الجمعية الوطنية بـ(٥٧٧) عضواً، سبعة منهم للمستعمرات الفرنسية و(٥٧٠) عضواً لجمهورية فرنسا. وبلغ عدد مجلس الشيوخ في سنة ١٩٨٦، (٣١٩) عضواً وبلغ عددهم في سنة ١٩٨٩، (٣٢٢) عضواً نتيجة إنشاء بعض المقاعد الجديدة بالقانون الصادر في ١٧ يونيه سنة ١٩٨٣ والذي أنشأ أماكن جديدة للفرنسيين في الخارج.

د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص٢٢٦

للأخطاء المنسوبة إليه[1].

وبعد أن يجري التصويت في مجلسي البرلمان، يتم الاقتراع على توجيه الاتهام، علانية. ويصدر قرار الاتهام بنسبة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان.

هذا ولم يحدث أن تعرض أي رئيس في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة لتهمة الخيانة العظمى، وإن كان هنالك اقتراح تقدم به رئيس مجلس الشيوخ السيد (***MONERVILLE***)، لدى لجوء رئيس الجمهورية الجنرال ديغول (***DE GAULLE***) إلى الاستفتاء بتعديل الدستور، لكن مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) لم يقرّرا توجيه التهمة بالخيانة العظمى لرئيس الجمهورية[2].

---

(١) *ANDRE HAURU: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris,* ١٩٧٥, *P.* ٩٢٧.

GE'ORGES BURDEAU: Droit Constitutionnel, ٢١ *Editions, L. D. S. Paris* ,١٩٨٨, *P.* ٥٩٨

(٢) د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٩، ص٢٦٨.

الفصل الثاني

محاكمة رئيس الدولة

أوضح واضعوا الدساتير أن الغاية من مسائلة رئيس الدولة، تتمثل في منع السلطة التنفيذية أن تستأثر وحدها بكل السلطات، وتعمل دون مراقبة أو محاسبة(١).

وقد أكد واضعوا الدساتير ذلك، عندما أنشأوا نظاماً لمحاكمة رئيس الدولة. وأسبغوا عليه لوناً خاصاً ومتميزاً من المحاكمات. ويرجع ذلك إلى أن إجراء هذه المحاكمة إنما يتم بواسطة السلطة التشريعية وحدها، أويتم بإشراك السلطتين التشريعية والقضائية.

وبالتالي، فإن هذه المحاكمة تعد نوعاً من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على وجه الانفراد، أو تسهم بممارستها مع السلطة القضائية، في مواجهة السلطة التنفيذية، لكي يكون هنالك مستوى معين من التوازن بين السلطات(٢).

---

(١) إن الغاية الأولى التي تسعى إليها كل سلطات الدولة ـ تنفيذية وتشريعية وقضائية ـ هي تحقيق المصلحة العامة. ويقف إلى جانب هذه الغاية الأولى، الغايات التي يحددها الدستور لكل سلطة في ممارسة مسؤولياتها.

لمزيد من التفصيل، ينظر: د. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٧٣.

(٢) بصدد التوازن بين السلطات، ينظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها ـ دراسة مقارنة ـ دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٢ـ٢٣.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول أن محاكمة رئيس الدولة، تنتمي إلى طائفة القضاء السياسي.

حيث برزت فكرة (القضاء السياسي) في إطار تنظيم القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة في حال ارتكابه لعمل ينضوي ضمن الأعمال المكونة لأحدى الجرائم التي حددتها وثيقة الدستور.

والتساؤل الذي يثار في هذا الشأن عن ماهية القضاء السياسي؟

يعرف البعض القضاء السياسي بأنه: القضاء الذي يختص بنظر الجرائم التي تمس النظام السياسي للدولة. ويطلق هذا الوصف إما بالنظر إلى موضوع الدعوى الجنائية، أو بالنظر إلى صفة المتهم(١). ويعرفه البعض الآخر بأنه: القضاء الذي يختص بمحاكمة رؤساء الجمهوريات والوزراء وكبار موظفي الدولة(٢).

ومن هذا المنطلق، يمكن القول: أن المقصود بالقضاء السياسي، يتحدد وفقاً للمعيار المادي أو المعيار الشكلي.

ومضمون المعيار المادي، يتمثل في طبيعة الجرائم التي يختص بنظرها، وهي ـ بوجه عام ـ الجرائم التي تمس النظام السياسي للدولة (ومنها جرائم: الخيانة وخرق الدستور... الخ..) ويختص القضاء السياسي بنظر الجرائم التي تقع من موظفي السلطة وتشكل اعتداء على

---

(١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط١، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٦٤٦.

(٢) د. عبد الوهاب حومد، المحاكم الجزائية الاستثنائية، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، السنة الأولى، مارس ١٩٧٩، ص١٢١.

نظام الدولة، والمتهمون أمام هذا القضاء، هم الحكام أنفسهم، ومنهم (رئيس الدولة).

ونظراً لشخصية المتهم (رئيس الدولة) والطبيعة الخاصة بمسؤوليته الجنائية المسندة إليه فقد اتجهت بعض الدساتير إلى محاكمته أمام «محكمة خاصة».

و وفقاً للمعيار الشكلي تتعدد نظم القضاء السياسي، وتنقسم إلى نظامين: **الأول**؛ يجعل الجرائم السياسية من اختصاص محكمة خاصة استثنائية. أما **الثاني**؛ فإنه يجعل الجرائم السياسية من اختصاص محكمة خاصة[١].

وإذا رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة، نجد أن المنهج الذي اتبعته قد اختلف باختلاف هذه الأنظمة، وتعدد اتجاهاتها، إذ سلكت سبلاً متعددة في تحديد الجهة المختصة بالمحاكمة. ويمكن تقسيم الاتجاهات الدستورية إلى اتجاهين رئيسين:

الاتجاه الأول: وهو الاتجاه السائد في أغلب الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين. إذ يمنح سلطة المحاكمة لأحد مجلسي البرلمان. وتأسس هذا المنهج في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧[٢].

وتميزت بعض الدول ذات نظام المجلسين التشريعيين، بأنها

---

(١) تتكون المحاكم الخاصة ـ في الغالب ـ من عناصر غير قضائية أو على الأقل من عناصر مختلطة من رجال القضاء وغيرهم. فلا تتوفر فيهم تلك الصفات من الخبرة والتخصص والعقلية المتفهمة للمسائل القانونية الدقيقة.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص٣٣.

(٢) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٧٧.

قصرت سلطة المحاكمة بأحد مجلسي البرلمان والقضاء. وظهر هذا المنهج في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

وبشأن أسلوب تكوين هيئة المحاكمة، فنلاحظ أن بعض الدساتير أخذت بمنهج (التشكيل السياسي) وأنشأت محكمة سياسية لمحاكمة رئيس الدولة، وتتشكل من عناصر غير قضائية. حيث تتكون من أعضاء الجهاز السياسي الذي يتحول إلى محكمة.

وتبنى الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ هذا المنهج. حيث يتولى مجلس الشيوخ ـ وهو أحد مجلسي البرلمان ـ محاكمة رئيس الجمهورية. إذ يتحول مجلس الشيوخ إلى هيئة محكمة يرأسها رئيس المحكمة العليا الاتحادية(١).

أما الدساتير التي أشركت البرلمان والقضاء بمحاكمة رئيس الدولة. فقد انتهجت بشأن البرلمان أسلوب التشكيل السياسي، وبشأن القضاء، أسلوب التشكيل القضائي. وتبنى هذا المنهج الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إذ جعل المراحل الأولى للمحاكمة من اختصاص المحكمة الاتحادية. فيما أناط المرحلة الأخيرة من المحاكمة (وهي مرحلة توقيع العقوبة) إلى مجلس النواب.

الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الذي برز في بعض الدول ذات نظام المجلسين التشريعيين. إذ يمنح وظيفة المحاكمة لمجلسي البرلمان. وتأسس هذا المنهج في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨(٢).

---

(١) د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول ـ النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢، ص٢٢٤.

(٢) د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٢٢.

وبشأن أسلوب تكوين هيئة المحاكمة، فنلاحظ أن بعض التشريعات الدستورية قد اعتنقت منهج (التشكيل السياسي). حيث أسست محكمة سياسية تتكون من عناصر سياسية.

وأخذ بهذا الأسلوب، الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨. فتجري محاكمة رئيس الجمهورية أمام جهة قضائية ذات طابع سياسي. حيث تتولى المحاكمة، (محكمة العدل العليا)، وتتكون من أشخاص محددين من الجهاز السياسي. ووفقاً للدستور، تضم المحكمة عدداً متساوياً من أعضاء مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ).

وسيراً مع هذه المقدمة، فإننا سنعرض لقواعد محاكمة رئيس الدولة، وفقاً لدور مجلسي البرلمان في الإسهام في إجراءات المحاكمة. وذلك في مباحث ثلاثة:

المبحث الأول: اختصاص أحد المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة.

المبحث الثاني: إسهام أحد المجلسين التشريعيين مع القضاء في محاكمة رئيس الدولة.

المبحث الثالث: اشتراك المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة.

المبحث الأول
اختصاص أحد المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة

مـــن أجـــل اســـتقرار نظـــام ازدواج الـــسلطة التـــشريعية (نظـــام المجلـــسين) فـــإن بعـــض الدســـاتير، حـــددت بعـــض القواعـــد الأساســـية لكـــي يـــستطيع هـــذا الازدواج أن يحقـــق ما كان منتظراً منه.

وبنـــاءً عـــلى ذلـــك، أنيطـــت بكـــلا المجلـــسين التـــشريعيين اختـــصاصات محـــددة. وقـــد انعكـــس ذلـــك بـــدوره عـــلى التخـــصص باتهـــام ومحاكمـــة رئـــيس الدولـــة. فكـــلا المجلـــسين يقتـــسمان عمليـــة المـــسائلة. فأحـــد المجلـــسين يخـــتص بوظيفـــة الاتهام، والمجلس الآخر يختص بوظيفة المحاكمة.

وقد كان الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، سباقاً في تقنين هذا المنهج. ويبدو أن الدستور، حينما أخذ بمبدأ الازدواج في السلطة التشريعية، كان يهدف إلى تحقيق الضمانات اللازمة لسير النظام السياسي بصورة أكثر موضوعية.

وجاء الدستور الأمريكي، محددا للقواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس

الدولة، والعقوبة الواجبة التطبيق.

وسنعرض لما تقدم، في مطلبين مستقلين:

المطلب الأول: القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة.

المطلب الثاني: العقوبة الواجبة التطبيق.

المطلب الأول

القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة

أسند الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية إلى مجلس الشيوخ[١]. حيث ورد في البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى أنه: «لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمات البرلمانية، وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض، يجب على جميع أعضائه أن يؤدوا اليمين أو يعيدوا تأكيد قسمهم. وفي حالة ما إذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة فإن رئيس القضاة هو الذي يتولى رئاسة مجلس الشيوخ، ولن يصدر حكم على أي شخص دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين»[٢].

و يتضح من الأحكام التي تضمنتها المادة الأولى / الفقرة ثالثاً/ البند السادس، بشأن إجراءات المحاكمة؛ أن مرحلة الاتهام، تنتهي،

---

(١) جيروم أ .، س. توماس دينيس، المصدر السابق، ص١٩.

(٢) *Article ١, Section ٣: "The Senate shall have the sole power to try all*
for that purpose, they shall be on oath or impeachments. When sitting
the United States is tried, the Chief Justice affirmation. When the President of
be convicted without the concurrence of two shall preside: And no person shall
thirds of the members present. ".

بإصدار مجلس النواب قراراً بالاتهام. وحينئذٍ تبدأ مرحلة المحاكمة. ومن إجراءاتها أن يجتمع مجلس الشيوخ بكامل أعضائه بهيئة محكمة[١]. حيث يحدد جلسة للمحاكمة، بعد أن يقوم أعضائه، بأداء قسم إضافي على قسمهم السابق، باعتبارهم أعضاء في مجلس الشيوخ. إذ يقسمون على أن: «يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور وقوانين الولايات المتحدة»[٢].

ويتولى نائب رئيس الجمهورية ـ رئيس المجلس في نفس الوقت ـ رئاسة هيئة المحكمة، إذا كان المتهم غير رئيس الدولة. أما إذا كان المتهم رئيس الدولة، فقد استوجب الدستور في هذه الحالة أن يتولى رئاسة مجلس الشيوخ ـ باعتباره محكمة ـ رئيس القضاة ***The Chief Justice*** وهو رئيس المحكمة العليا، وذلك ضماناً لتحقيق الحياد والاستقلال تجاه الرئيس[٣].

ولرئيس المحكمة سلطة إجبار من يوجه إليه الاتهام ـ حتى في مواجهة الرئيس ـ وكذلك الشهود على المثول أمام مجلس الشيوخ وإلزامهم بالامتثال لأوامره بشأن إجراءات المحاكمة، وله أيضاً سلطة توجيه الأسئلة إلى المتهمين والشهود، والتي يتقدم بها أعضاء مجلس

---

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، المصدر السابق، ص ١٧٧.

(٢) *Harold Zink and Others, op. cit. p.* ٢٧٤.

د. إبراهيم حمدان حسين علي، المصدر السابق، ص ٢١٧.

(٣) *John Swarthot and Others, op. cit. p.* ٣١٧.

د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٣٠٨

الشيوخ ليوجهها الرئيس نيابة عنهم. ولمجلس النواب ـ كسلطة اتهام ـ حق استدعاء شهود الإثبات، وللمتهم، حق طلب استدعاء شهود النفي، والاستعانة بالمحامين للدفاع عنه[١].

وتتمثل الخطوة الأخيرة في قيام مجلس الشيوخ ـ بعد مناقشة ملف القضية من جميع جوانبه ـ بالتصويت على مواد الاتهام، وعلى كل عضو أن يقرر مسألتين منفصلتين في كل تهمة، أولاً: رأيه بالنسبة لوقائع القضية، ثانياً: رأيه بالنسبة للتكييف القانوني لها ومدى انطباقها على مادة الاتهام.

واشترط الدستور، لإدانة الرئيس، أن يصدر قرار من المجلس لا بالأغلبية العادية لأعضاء مجلس الشيوخ، وإنما يتعين أن يوافق على هذا القرار ثلثا أعضاء المجلس الحاضرين[٢]. وإذا لم يحظ القرار بالأغلبية فيسقط الاتهام، وتتم تبرأة ساحة المتهم.

---

(١) د. يحيى السيد الصباحي، المصدر السابق، ص ٣٠٨.

(٢) حول أمريكا، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، المصدر السابق، ص٤٩.

لاري إلويتز، المصدر السابق، ص ١٧٧.

جيروم أ. س. توماس دينيس، المصدر السابق، ص١٩.

المطلب الثاني
العقوبة الواجبة التطبيق

عالج المشرع التأسيسي العقوبات المترتبة على محاكمة رئيس الدولة في موضعين في وثيقة الدستور:

الأول: ورد في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، التي جاء فيها أن: «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح وجرائم كبرى، وأدينوا بمثل هذه التهم»[١].

والثاني: ورد في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، التي نصت على ما يأتي: «لا تتعدى الأحكام الصادرة في قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من العزل من الوظيفة، والحرمان من تولي أو تقلد أي منصب آخر في حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يجلب منفعة: غير أن المسؤول المدان يكون عرضة للاتهام الجنائي ويمكن إقامة الدعوى ضده ومحاكمته ومعاقبته طبقاً للقانون»[٢].

---

(١) لاري إلويتز، المصدر السابق، ص ٣٤١.

(٢) *Article ١, Section ٣-٧: "Judgment in cases of impeachment shall not extend*
from office, and disqualification to hold and enjoy further than to removal
or profit under the United States: but the party any office of honor, trust

ومفاد ما تقدم، أن مجلس الشيوخ، حينما يُصدر قراراً بالإدانة، فإنه يمتلك سلطة توقيع نوعين من العقوبات، وعلى النحو التالي:

١ـ عقوبة أصلية: حددها الدستور بالعزل من الوظيفة، (وفقاً للمادة ٢ / ف ٤). واعتبرها بمثابة، الحد الأقصى، لهذا النوع من العقوبة، بقوله: «لا تتعدى... أكثر من العزل من الوظيفة»، (وفقاً للمادة ١ / ف ٣ـ بند ٧).

ومؤدى ذلك أن لمجلس الشيوخ سلطة توقيع عقوبات أصلية، تتمثل في: عقوبة عزل رئيس الجمهورية من منصبه، أو أن يوقع عقوبات تقل عن العزل.

٢ـ **عقوبة تكميلية**: سمح الدستور، أن تترتب عقوبة تكميلية، تلحق المحكوم عليه، بحكم الدستور، وينص عليها في قرار الحكم. وهي: الحرمان من أية وظيفة شرفية، أو تقوم على الثقة والائتمان، أو تنطوي على تحقيق الربح، (وفقاً للمادة ١ / ف ٣ـ بند ٧).

وبحكم الدستور فإن الشخص الذي تمت إدانته، يبقى معرضاً للاتهام والمحاكمة، والحكم عليه قضائياً، ويتحمل العقوبة المقررة في القانون.

تطبيقات قواعد المحاكمة:

* يعتبر الرئيس (***Andro Johnson***) أول رئيس في تاريخ الولايات

---

liable and subject to indictment, trial, convicted shall nevertheless be law. ". judgment and punishment, according to

المتحدة الأمريكية، تبلغ مسائلته، مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ(١).

وبدأت محاكمة الرئيس (***Johnson***) أمام مجلس الشيوخ في: ٥ مارس ١٨٦٨، مع أداء اليمين من جانب محلفي مجلس الشيوخ أمام القاضي (سالمون تشيز).

والأسباب الموجبة للمحاكمة تجد أساسها في مخالفة قانون تولي الوظيفة وتتمثل في الخروج على أحكام القانون، واحتقار الكونغرس.

ولم تسفر محاكمة الرئيس (***Johnson***) عن إصدار قرار يقضي بإدانته، حيث لم يظفر قرار إدانته بأغلبية ثلثي الأعضاء. إذ وافق على قرار الإدانة خمسة وثلاثون عضواً، ضد تسعة عشر عضواً. وكان يلزم للموافقة على القرار أن يحظى بستة وثلاثين صوتاً. وبالتالي يكون الرئيس قد أفلت من الإدانة بفارق صوت واحد.

* ويعد الرئيس (***William Geverson Clinton***)، ثاني رئيس في التاريخ الدستوري الأمريكي، تبلغ مسائلته، مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ(٢).

وبدأت محاكمة الرئيس (***Clinton***)، في: ٧ يناير ١٩٩٩، وشهد قاضي القضاة (وليام أتش رينكويست *Rehnquist*) حلف اليمين.

والأسباب الموجبة للمحاكمة تتجسد في مادتي الاتهام اللتين وافق عليهما مجلس النواب وهما: الكذب تحت القسم، وعرقلة سير العدالة.

---

(١) *Jonathan Turley: op. cit. p.* ٣٢ *etc.*

(٢) بشأن محاكمة الرئيس (كلينتون)، ينظر:

Richard Maidment:: op. cit. p. ٤ *etc*

وفي بداية محاكمة مجلس الشيوخ، نادى كثير من الأعضاء بالتصويت على ما إذا كانت مادتا الاتهام ضد الرئيس (*Clinton*) تنضويان تحت مفهوم «الجنح والجرائم الكبرى ***High Crimes and Misdemeanors***» التي نصت عليها الفقرة الرابعة من الدستور الأمريكي، بوصفها من الحالات التي يجوز فيها اتهام الرئيس ومحاكمته.

وكان من شأن التصويت أن يكون قراراً خاصاً بمجلس الشيوخ بناءً على نظرية الوظيفة التنفيذية. وهذا التصويت الأولي، كان من الممكن أن يشكل إعادة تصويت على قرار مجلس النواب بتوجيه الاتهام. وهو تصويت يفتقر إلى الأساس والسند الدستوري.

ولم يرفض مجلس الشيوخ مواد الاتهام. وكان المطلب الأساسي هو: أن سلوك الرئيس (*Clinton*)، حتى لو كان يشكل، حنثاً باليمين، وتعويقاً لسير العدالة، فإنه لا يقع تحت تعريف (الجنح والجرائم الكبرى). لأن هذا المعيار كان مقيدا بالسلوك المرتبط بوظيفته.

ورغم ذلك فإن البعض يُفسر عبارة (الجنح والجرائم الكبرى)، على إنها تشمل جرائم الكذب والحنث باليمين والتحرش الجنسي وتضليل العدالة.

ويستند هذا التفسير إلى نصوص الدستور ذاتها. حيث وردت عبارة (الجنح والجرائم الكبرى)، بصياغة عامة، يكتنفها الغموض بسبب دعم تحديد مدلولها. فالعبارة واسعة فضفاضة، تتيح مسائلة الرئيس عن أية جريمة أو جنحة.

وانتهى مجلس الشيوخ، من محاكمة الرئيس في: ١٢/ ٢/ ١٩٩٩، وأصدر قراراً ببراءته من التهمتين المنسوبتين إليه[١]. وهما؛ تهمة الحنث باليمين، وتهمة عرقلة سير العدالة، لعدم اكتمال النصاب القانوني للإدانة.

ففي التهمة الأولى، صوت لصالحه (٥٥) عضواً، في مقابل (٤٥) عضواً صوتوا لمصلحة إدانته. وفي التهمة الثانية، تعادلت الكفتان، فجاءت النتيجة (٥٠) صوت، مقابل (٥٠) صوت. وهذا يعني سقوط الاتهام، بسبب عدم تحقق الأغلبية اللازمة والتي اشترطها الدستور، لإصدار قرار الإدانة[٢].

---

(١) ريتشارد. أم. بيوس، سلطات الرئاسة، أوراق الديمقراطية، الجزء ٧، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، ص٢ـ٣.

(٢) ورد في البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي: «... ولا يصدر حكم على أي شخص دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين».
د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص ٣٣٩.

المبحث الثاني

إسهام أحد المجلسين التشريعيين مع القضاء في محاكمة رئيس الدولة

انتهجت بعض الدساتير ذات نظام ازدواج السلطة التشريعية (نظام المجلسين) منهجاً مختلفاً. فقد حددت اختصاصات هامة وأساسية لأحد مجلسي البرلمان، ولم تحدد اختصاصات المجلس الآخر. وهو ما يكشف لنا عن إن المجلس الثاني يمكن أن يكون مفيداً وأساسياً وضامناً للاستقرار السياسي وفق البرنامج الذي حددته الوثائق الدستورية.

وتميزت هذه الدساتير، أنها جاءت مؤكدة ضرورة الفصل بين وظيفة الحكم ووظيفة توقيع العقوبة. واستلزم ذلك منح كل وظيفة، إلى جهة مستقلة عن الأخرى، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وعليه تم منح وظيفة الحكم إلى القضاء، فيما منحت وظيفة توقيع العقوبة لأحد مجلسي البرلمان. وتأسس هذا المنهج في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، إذ خوّل المحكمة الاتحادية العليا، وظيفة الحكم وأوكل إلى مجلس النواب ـ وهو أحد المجلسين التشريعين ـ وظيفة توقيع العقوبة.

ووفقاً لما تقدم، سنعرض للتنظيم الدستوري لمحاكمة رئيس الدولة، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة.

المطلب الثاني: العقوبة الواجبة التطبيق.

المطلب الأول

القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة

اختص دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، «المحكمة الاتحادية العليا» بمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر قرار اتهامه بالخيانة العظمى، من مجلس النواب، وتمت إحالته إليها[1].

ونظم الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة (٩٣) منه، إذ منحها عدداً من الاختصاصات. ومن بينها، الاختصاص بمحاكمة رئيس الجمهورية. ولذلك يمكن القول، أن المحكمة الاتحادية العليا، ليست محكمة خاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية فقط، وإنما تمارس جملة من الاختصاصات.

وأشارت الفقرة (سادساً) من المادة (٩٣) من الدستور إلى أن: «المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية..». وأحال الدستور، إلى قانون يصدر لاحقاً، يتولى تنظيم ذلك.

---

(١) لقد أوكل دستور العراق الصادر في: ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وظيفة محاكمة رئيس الجمهورية إلى محكمة خاصة. وأقر ذلك في الفقرة الثالثة من المادة (٦٠) منه. حيث جاء نصها بالآتي: «... ولا تجوز محاكمته إلاّ من قبل محكمة خاصة وعلى الوجه المبين بالقانون». د. رعد الجدة، المصدر السابق، ص٩٠.

كما وردت الإشارة إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية وذلك في الفقرة (سادساً ـ ب) من المادة (٦١) من الدستور.

وتتكون المحكمة الاتحادية العليا ـ وفقاً للمادة (٩٢ / ثانياً) من الدستور ـ من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وطريقة اختيارهم بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وبشأن حجية الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا، بعد إجراء المحاكمة، أكدت المادة (٩٤) من الدستور، على إن: «قرارات المحكمة الاتحادية العليا، باتّه، وملزمة للسلطات كافة».

المطلب الثاني
العقوبة الواجبة التطبيق

نصت الفقرة السادسة (البند ـ ب) من المادة (٦١) من الدستور، على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالات ثلاث: الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى[1].

ويلاحظ أن المشرع الدستوري، قد أقر الأحكام الآتية:

١ـ إن الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية، والحكم بإدانته بارتكاب الخيانة العظمى، هي المحكمة الاتحادية العليا.

٢ـ إن الاختصاص بتوقيع العقوبة على رئيس الجمهورية، قد أصبح بموجب الدستور، لمجلس النواب.

٣ـ حدد الدستور، العقوبة التي يفرضها مجلس النواب على رئيس الجمهورية المدان بارتكاب إحدى الحالات الثلاث، وتتمثل بالإعفاء (أي العزل) من منصب الرئاسة.

٤ـ اشترط الدستور، توافر النصاب القانوني، لاتخاذ قراراً بعزل

---

(١) الوقائع العراقية، السنة السابعة والأربعون، العدد (٤٠١٢)، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، ص ٣٢٤.

رئيس الجمهورية، وتجسد بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.

وبعد تبيان الأحكام الدستورية، بشأن العقوبة الواجبة التطبيق، نتساءل عن طبيعة نظام المحاكمة وفقاً للأحكام الواردة في وثيقة الدستور؟

إن طبيعة نظام المحاكمة، ينظر إليه من زاويتين:

الأولى: الطبيعة السياسية، وتتمثل بالآتي:

أ) إن السلطة المختصة باتهام رئيس الجمهورية، وتوقيع العقوبة عليه بعد إدانته، هي مجلس النواب (وهو هيئة سياسية).

ويؤكد اختيار مجلس النواب، لتولي هذه المهمة، ليس المقصود منه التخفيف عن كاهل السلطة القضائية. ولكن على العكس من ذلك، فقد أريد به إضفاء الطابع السياسي على نظام المحاكمة.

إن العقوبة الوحيدة الواجبة التطبيق هي: العزل من منصب الرئاسة (أي فقدان المركز الوظيفي)، وهي عقوبة ذات طابع سياسي.

الثانية: الطبيعة القانونية: وتتمثل في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، بمحاكمة وإدانة رئيس الجمهورية.

وفي ضوء ما تقدم، نرى أن إرادة المشرع الدستوري، اتجهت نحو الإقرار بالطبيعة المزدوجة لنظام محاكمة رئيس الدولة، وذلك بهدف التوفيق بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات القانونية.

المبحث الثالث

اشتراك المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة

ثمة نوع من الارتباط بين اختصاص كل مجلس وطريقة تكوينه. فبعض الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين، اتجهت ـ نتيجة تقدم المبادئ الديمقراطية ـ إلى تكوين كلا المجلسين على أساس ديمقراطي، وهو ما يسمح بتحقيق نوع من المساواة بين المجلسين في الاختصاص[1].

واتخذت المساواة في الاختصاص بين المجلسين، شكل المساواة النسبية. إذ يشترك المجلسين في ممارسة بعض الاختصاصات.

ومن أبرز الاختصاصات المشتركة بين مجلسي البرلمان، اختصاص محاكمة رئيس الدولة.

فكما يشترك المجلسين في اتهام رئيس الدولة، فإن كلا المجلسين يشتركان في محاكمة رئيس الدولة.

وتبنى هذا المنهج، دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨، وتضمن تحديداً للقواعد الإجرائية للمحاكمة، والعقوبة الواجبة التطبيق.

---

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٨٨.

وبناءاً على ذلك، سنعرض للتنظيم الدستوري لمحاكمة رئيس الدولة، في مطلبين متتاليين:

المطلب الأول: القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة.

المطلب الثاني: العقوبة الواجبة التطبيق.

المطلب الأول
القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الدولة

تتسم محاكمة رئيس الجمهورية المتهم بالخيانة العظمى، أمام محكمة العدل العليا ***Haute Court De Justice***[1].

حيث نصت الفقرة الثالثة من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، على أن: «... وتتولى محكمة العدل العليا محاكمته»[2].

وقد جاء الباب التاسع من الدستور مخصصاً لمحكمة العدل العليا. وبينت المادة (٦٧) منه تكوين محكمة العدل العليا. حيث نصت الفقرة الأولى من هذه المادة، على إنه: «تشكل محكمة العدل العليا»[3]. وذكرت الفقرة الثانية من ذات المادة؛ بأن: «تتألف هذه المحكمة من أعضاء منتخبين، متساويين في العدد، من بين أعضاء كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، بعد كل تجديد كلي أو جزئي لأي من المجلسين. وتنتخب المحكمة رئيسها من بين أعضائها»[4].

---

(١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول ـ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤، ص ٣١٦.

(٢) *Article – ٦٨ – "...Il est jugé par La Haute Cour de justice ".*

(٣) *Article – ٦٨ – "...Il est jugé par La Haute Cour de justice ".*

(٤) *Article – ٦٧ – Section -٢- "Elle est composée de membres élus, en leur sein*

وجاءت الفقرة الثالثة من ذات المادة لتقرر: «يحدد قانون أساسي تشكيل المحكمة العليا وقواعد عملها، والإجراءات المتبعة أمامها»

وقد صدر هذا القانون برقم (١٠٥٩) في: ٢ يناير ١٩٥٩. ووفقاً لهذا القانون، وكذلك المادة (٦٧) من الدستور، فإن محكمة العدل العليا تتكون من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين أعضائهما، بعدد متساوي لكل منهما.

حيث يقوم أعضاء كل من مجلسي البرلمان، بانتخاب اثني عشر قاضياً أصلياً، وستة قضاة احتياطيين، من بين أعضاء كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. فيصبح عدد قضاة المحكمة (٢٤) قاضياً أصلياً و(١٢) قاضياً احتياطياً.

ومن ثم تتولى المحكمة انتخاب رئيساً لها من بين أعضائها. وبذلك يكون جميع أعضاء محكمة العدل العليا، ورئيسها، ـ وفقاً للدستور والقانون ـ يتصفون بالصفة السياسية.

فمن خلال تحليل مضمون المادة (٦٧) من الدستور ونصوص قانون تشكيل المحكمة، نلاحظ أن الطابع السياسي، هو ما يميز تشكيل محكمة العدل العليا، ويجعلها تنضوي في إطار، القضاء السياسي ***Jurdiction Politique***[1].

---

et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres ".

(١) *Jean GicQuel: op. cit, p.* ٦٤٩

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول، أن محكمة العدل العليا، ليست محكمة بالمعنى الدقيق، وإنما هي هيئة سياسية، ذات تشكيل سياسي، لا يتوافر لأعضائها وصف القضاة.

وتظل محكمة العدل العليا، متسمة بالصفة السياسية، مع إتباعها لبعض قواعد الإجراءات القانونية العادية، التي تتضمن ضمانات لصالح المتهم (رئيس الدولة)[١].

أما عن قواعد عمل محكمة العدل العليا، فقد نظم المشرع الإجراءات المتبعة أمامها. فبعد توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية بارتكاب خيانة عظمى، تجري المرافعة.

والقاعدة العامة في ذلك أن تكون المرافعة علنية، واستثناءاً من ذلك يجوز عقد جلسة المحكمة بصفة سرية[٢].

وتستأثر محكمة العدل العليا، بتكييف الخيانة العظمى، فهي صاحبة السلطة في تكييف الوقائع المنسوبة لرئيس الدولة وتحديد العقوبة، وفقاً للنصوص الواجبة التطبيق.

وبعد حجز الدعوى للحكم، تصدر المحكمة، حكمها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، ويجرى التصويت في بطاقات سرية.

والمحكمة حينما تصدر قرار الحكم في الدعوى الخاصة برئيس الجمهورية تكون غير ملزمة بالتسبيب.

---

(١) *Antide Moreau: op. cit, p.* ١٥٥٩

(٢) *Georges Burdeau ; op. cit,pp.* ٥٩٨-٥٩٩.

وقد قرر المشرع الفرنسي في المادة (٣٥) من قانون إنشاء المحكمة، أن أحكام محكمة العدل العليا، نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، لا استئنافاً ولا نقضاً[1]. ونرى أن المادة المذكورة، تضفي على أحكام محكمة العدل العليا، الحجية المطلقة، بحيث تكون ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة.

---

(١) *Antide Moreau ; op. cit.p.* ١٥٦٠.

د. نزيه رعد، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

المطلب الثاني
العقوبة الواجبة التطبيق

تشترك الدساتير الفرنسية بتبنيها منهجاً واحداً، تمثل في عدم تحديد نوع وطبيعة العقوبة الواجب تطبيقها على رئيس الجمهورية في حالة إدانته بارتكاب الخيانة العظمى[1].

ولم يخرج عن هذا المنهج، دستور عام ١٩٥٨، إذ سكت عن تبيان الأحكام المتعلقة بالعقوبة التي يتوجب فرضها في حالة الحكم بإدانة

---

(١) لم يتضمن دستور عام ١٨٤٨ تحديداً لعقوبة معينة للخيانة العظمى. لذلك يرى جانب من الفقه الفرنسي أن البرلمان، لا يملك سلطة فرض أية عقوبة، لأنه مقيد بقاعدة «لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص سابق».

كما لم يحدد دستور عام ١٨٧٥ عقوبة للخيانة العظمى، ولهذا فإن الفقيه دكي *Duguit* يرى أن إغفال النص الدستوري، لتبيان العقوبة، يترتب عليه، عجز مجلس الشيوخ عن توقيع أية عقوبة في هذه الحالة.

ولكن الفقيهين بارتلمي *Barth`elemy* ودييز *Duez* يخالفانه في هذا الرأي، ويريان إمكانية توقيع عقوبة العزل على رئيس الجمهورية.

د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٢١ـ١٢٢.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢٢٤.

وورد ذات الاتجاه في دستور عام ١٩٤٦، إذ لم يذكر العقوبة التي يتوجب فرضها على الرئيس المدان بارتكاب عملاً من أعمال الخيانة العظمى.

رئيس الجمهورية بارتكاب عملاً من أعمال الخيانة العظمى.

وإزاء خلو الدستور الفرنسي من النص على أي عقوبة للخيانة العظمى، فإن محكمة العدل العليا، غير ملزمة بتوقيع عقوبة محددة، فهي تمتلك سلطة تقديرية في تحديد العقوبة المناسبة. فيمكنها توقيع عقوبة العزل من المنصب[١]، أو الحكم بعقوبة جنائية إذا ثبت لها، أن الأعمال المنسوبة تشكل جناية[٢].

وجدير بالذكر، أنه لم تتم محاكمة أي رئيس الجمهورية أمام محكمة العدل العليا. ومن ثم، فإن المحكمة لم تمارس هذا الاختصاص، ولم يصدر عنها أي تحديد للخيانة العظمى باعتبارها الجهة المختصة بتكييف الأفعال المكونة لها[٣].

---

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص ٢٧١.

(٢) لا تقتصر جرائم الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية على الأفعال التي يرتكبها الأشخاص العاديين، كحمل السلاح في صفوف العدو أو مساعدته على أية صورة، وإنما على أفعال خاصة بالرئيس تتعلق بسلطاته وصلاحياته.

(٣) د. سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٩٤.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

يمكن أن نجمل النتائج التي توصلنا إليها، بالآتي:

١ـ **إخضاع رئيس الدولة للمسؤولية**: إن ممارسة رئيس الدولة للسلطة ـ باسم الشعب ـ يستلزم إخضاعه للمسؤولية وفقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية.

٢ـ **اختلال التوازن بين السلطة والمسؤولية**: إن إخضاع رئيس الدولة للمسؤولية، ينبغي أن يؤسس على مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية. فدرجة المسؤولية، يجب أن تكون متوازنة مع درجة وحجم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة.

ويشير الواقع الدستوري والسياسي، إلى عدم تحقق التوازن، بل واختلاله. ففي بعض الدول، رجحت كفة السلطة على المسؤولية، وفي دول أخرى رجحت كفة المسؤولية على السلطة.

٣ـ **المساس بمبدأ الفصل بين السلطات**: إن نظام اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، يمس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي تبنته أغلب الدساتير المعاصرة. حيث أن تضمين وثيقة الدستور لقواعد مسائلة

الرئيس، يُفيد، تعليق مصير رئيس الدولة على إرادة البرلمان.

٤ـ عدم تحديد مضمون الأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة: إذا كانت غالبية الدساتير قد حددت الأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة، إلاّ أنها قد أغفلت عن تحديد مضامينها»سكتت عضن تبيان عناصرها والأفعال المكونة لها. مما أثار صعوبة في تفسير محتواها. وحال دون تطبيقها.

٥ـ صعوبة إجراءات الاتهام والمحاكمة: يتسم نظام اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، بالتعقيد. لأن تطبيقه يستلزم إتباع إجراءات متعددة. فيغدو من الصعوبة توجيه الاتهام والحكم على رئيس الدولة بالإدانة، لأن هذا الأمر يحتاج إلى موافقة أغلبية خاصة. ومن البديهي أن هذه الأغلبية قد لا تتحقق من الناحية العملية، لأن الرئيس يحظى بتأييد أعضاء حزبه والموالون له في البرلمان.

ثانياً: التوصيات:

تضمن بحثنا استقراء وتحليل للقواعد التي احتواها دستور العراق عام ٢٠٠٥ ذات الصلة بالنظام الإجرائي لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة. وبهدف تفعيل النظام الإجرائي الذي أقرته النصوص الدستورية، نقترح الآتي:

١ـ تحديد مضامين الأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة: إن التحديد الدستوري للأسباب التي تثار فيها مسؤولية رئيس الدولة، يستلزم تبيان مضمونها. وعلى ذلك فإننا نقترح إضافة نص إلى الدستور، يبين مضمون حالات المسؤولية والعناصر المكونة لها. وهي: انتهاك

الدستور، والحنث باليمين الدستورية، والخيانة العظمى.

٢ـ إسهام الناخبين في تحريك مسؤولية رئيس الدولة: أجاز الدستور لأعضاء مجلس النواب (بالأغلبية المطلقة) تحريك أحكام مسؤولية رئيس الدولة. ومن أجل تحقيق دور أكبر لهيئة الناخبين في مسائلة رئيس الدولة، نقترح إضافة نص إلى الدستور، يسمح لعدد معين من الناخبين، المبادرة بتقديم اقتراح إلى مجلس النواب، يتضمن توجيه الاتهام لرئيس الدولة في حالة ارتكابه لفعل يعد من العناصر المكونة لحالات المسؤولية.

٣ـ منح مجلس النواب سلطة توقيع عقوبة أصلية وعقوبة تكميلية: أبان الدستور أن العقوبة التي تفرض على رئيس الدولة في حالة ثبوت إدانته هي: الإعفاء (العزل من المنصب). ونظراً لاختلاف طبيعة الأفعال التي تصدر عن رئيس الدولة، واختلاف درجة جسامتها، نقترح إضافة نص إلى الدستور، يحدد عقوبة أصلية (لا تتجاوز العزل من الوظيفة) وعقوبة تكميلية (تتمثل في الحرمان من تولي أية وظيفة حكومية أخرى)

٤ـ سن قانون خاص باتهام ومحاكمة رئيس الدولة: إن تفعيل نصوص الدستور وتكملة الأحكام التي وردت فيها، يستلزم تدخل المشرع العادي، بإصدار قانون أساسي مكمل لأحكام الدستور، يختص بتنظيم القواعد التفصيلية التي تبين العناصر المكونة لحالات المسؤولية، والإجراءات الواجب إتباعها في مرحلتي الاتهام والمحاكمة، وكذلك العقوبات التي يجوز تطبيقها في حالة الإدانة.

مصادر الدراسة الثالثة

أولاً: المصادر باللغة العربية:

أ) الكتب الشرعية واللغوية:

١ـ العلامة ابن منظور، لسان العرب، الجزء (٣)، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠.

٢ـ محمد جواد مغنية، التفسير الكاشف، الجزء (٦)، دار الكتاب العربي، مكتبة الصدر، بيروت، ٢٠٠٣.

٣ـ العلامة محمد حسين الطبطبائي، مختصر تفسير الميزان، إعداد: كمال مصطفى شاكر، الطبعة الأولى، مدين، ٢٠٠٥.

ب) الكتب القانونية:

١ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١.

٢ـ د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط١، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.

٣ـ د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني

ـ النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

٤ـ د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري- دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط٣، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد.

٥ـ جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة؛ محمد مصطفى غنيم، مراجعة؛ هند بقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٨٨.

٦ـ حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥.

٧ـ د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

٨ـ د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨.

٩ـ د. رفعت عيد السيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٠ـ ريتشارد. أم. بيوس، سلطات الرئاسة، أوراق الديمقراطية، الجزء ٧، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية.

١١ـ د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول ـ النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات

الإدارية، تونس، ١٩٩٢.

١٢ـ د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول ـ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤.

١٣ـ د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، ١٩٩٦.

١٤ـ د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٩.

١٥ـ د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ـ دراسة مقارنة-، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.

١٦ـ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ دراسة مقارنة ـ، القاهرة، ١٩٨٨.

١٧ـ سمير خيري توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٨.

١٨ـ د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢.

١٩ـ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

٢٠ـ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة

حق التقاضي، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.

٢١ـ د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

٢٢ـ د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، ١٩٧٠.

٢٣ـ د. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

٢٤ـ د. عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ.

٢٥ـ لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦.

٢٦ـ د. ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ـ دراسة تطبيقية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

٢٧ـ د. مجدي محب حافظ، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، دراسة تحليلية لجرائم الخيانة والتجسس في القانون المصري والشريعة الإسلامية والقانون المقارن، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٧.

٢٨ـ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، ١٩٨٧.

٢٩ـ د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان

[وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم]، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٣٠ـ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها ـ دراسة مقارنة ـ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

٣١ـ د. محمود أحمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية آثاره وحجيته، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٣٢ـ د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٣٣ـ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.

٣٤ـ د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ـ لبنان، ١٩٩٥.

٣٥ـ د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، ١٩٩٣.

٣٦ـ نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، مونيكا وكلينتون ـ فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، الطبعة الأولى، دار الهلال، القاهرة، ١٩٩٨.

٣٧ـ د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.

ج) البحوث القانونية:

١ـ د. رافع خضر صالح شُبَّر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة

لرئيس الدولة ـ دراسة دستورية، مجلة جامعة بابل، العلوم الإدارية القانونية، المجلد ١٢، العدد (٦)، السنة ٢٠٠٦.

٢ـ د. عبد الحميد متولي، مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر من كلية الحقوق جامعة الإسكندرية السنة الثامنة، العددان الثالث والرابع، مطبعة جامعة الإسكندرية، ١٩٦٠.

٣ـ د. عبد الوهاب حومد، المحاكم الجزائية الاستثنائية، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، السنة الأولى، مارس ١٩٧٩.

٤ـ ليسلي وولف فيليبس: الدساتير المقارنة، ترجمة د. صالح جواد الكاظم، مجلة العدالة، السنة الرابعة، العدد الأول، بغداد، ١٩٧٨.

د) الرسائل الجامعية:

١ـ د. إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.

٢ـ د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق -جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

٣ـ د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، ١٩٤٥.

٤ـ د. سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٨.

٥ـ د. سعد محمد عبد المقصود خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ.

٦ـ د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة، ١٩٨٢.

ثانياً: المصادر الأجنبية:

أ) المصادر باللغة الإنكليزية:

١-*Harold Zink , H. R. Penniman and G. B. Hathorn: American Government and Politics , D. Van Norst. and co. inc, New York ,* ١٩٥٨.

٢ ـ *John R. Labovitz: Presidential Impeachment , New Haver and London , yale University Press ,* ١٩٧٨.

٣-*John Swarthot and Ernest Bartley: Principles and Problems of American National Government , Oxford Univrsity Press, New York ,* ١٩٥١.

٤-*Jonathan Turley ; Senate Trails and Fectional Disputes: Impeachment A S A Madisonian device , in eited:* ٤٩ *duke L. J. I.* ١٩٩٩.

٥ ـ *Michael J. Gerhardt: The Federal Impeachment Process , Princeton University Press , New York ,* ١٩٩٦.

٦-*Richard Watson: Promise and Performance of American Democracy* ,١٩٧٣.

٧ ـ *Richard Maidment: Failure in a Flawed Process , The World Today , Volume* ٥٥ *, Number* ٢ *, February* ١٩٩٩. *The Royal Institute of International Affairs.*

ب) المصادر باللغة الفرنسية:

١-*ANDRE HAURU: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , Paris ,* ١٩٧٥.

٢-*ANTIDE MOREAU: La Haute Trahison du Président de la République sous La Ve Répullque , R. D. P. (*٤-٦*)* ١٩٨٧.

٣-*DMITRI GE'ORGES LAVROFF: Le Systéme Politiques Francais , La Ve Répullque , Paris ,* ١٩٧٥.

٤-*GE'ORGES BURDEAU: Droit Constitutionnel ,* ٢١ *Editions , L. D. S. Paris ,*١٩٨٨.

٥-*GE'ORGES VEDEL: Manual e'lementaire de Droit Constitutionnel,Paris,*١٩٤٩.

٦- *JACQUES CADART: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel , L. G. D. J , Paris ,* ١٩٧٥.

٧-*JEAN GICQUEL: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques ,* ١٠ *e'e'd. Montchrestien , Paris*

, ١٩٨٩.

٨-*MARCEL PRE'LOT: Institutions Politiques et de Droit Constitutionnel,*٤*e'm e'e'd , Paris ,* ١٩٦٩.

٩-*MICHEL HENRI FABRE: Prineipes Répulilicains de Droit Constitutionnel ,* ٣ *e'e'd , L. G. D. J , Paris ,* ١٩٧٧.

١٠ ـ *Patrick Auvret: La Résponsabilité du chef de L'État Sous Lave République , R. D. P.* ـ *Janvier-Fevrier ,* ١٩٨٨.

فهرست الموضوعات

الدراسة الأولى

مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة

الفصل الأول

المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى

المبحث الأول

المطلب الأول

المطلب الثاني

المبحث الثاني

المطلب الأول

المطلب الثاني

المبحث الثالث

المطلب الأول

المطلب الثاني

الدراسة الثانية

مضمون انتهاك الدستور المنسوب لرئيس الدولة

الفصل الأول

ذاتية حالة انتهاك الدستور

المبحث الأول

المبحث الثاني

المبحث الثالث

الفصل الثاني

المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور

المبحث الأول

المبحث الثاني

الفصل الثالث

الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور

المبحث الأول

المبحث الثاني

المبحث الثالث

الدراسة الثالثة

اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين

الفصل الأول

اتهام رئيس الدولة

المبحث الأول

المطلب الأول

المطلب الثاني

المبحث الثاني

المطلب الأول

المطلب الثاني

المبحث الثالث

المطلب الأول

المطلب الثاني